



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 148/2025

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Inexigibilidade de Licitação. Inexigibilidade. Contratação de Empresa Especializada em Atividades de Estudos, Capacitação e Apoio Técnico para Concepção e Implantação de um Modelo de Gestão Estratégica Integrada. Aplicação de Metodologia e Treinamento para Desenvolvimento Institucional da Prefeitura Municipal de Lagarto. Inteligência dos Arts. 72 e 74, III, alínea “c”, da Lei Federal de nº 14.133/21.

I- RELATÓRIO

A Procuradoria-Geral do Município de Lagarto, conforme as atribuições estabelecidas pelo Art. 25, I e seguintes, da Lei Municipal de nº 122, de 02 de janeiro de 2025, e pelo Decreto Municipal de Nomeação de 02 de janeiro de 2025, fora provocada para apresentar parecer jurídico, sob o aspecto jurídico e formal, acerca do que se segue.

O presente cuida de Parecer Jurídico solicitado pela Secretaria Municipal de Gestão das Licitações, Contratos e Logística, sobre a regularidade do processo de inexigibilidade de licitação com objetivo de contratação de empresa especializada para desenvolvimento de atividades de estudos, capacitação e apoio técnico para concepção e implantação de um modelo de gestão estratégica integrada, aplicando a metodologia e treinamento que visam o desenvolvimento institucional da Prefeitura Municipal de Lagarto.

Com vistas à análise da legalidade deste processo, foram juntados aos autos:

- “a) Documento de Formalização de Demanda;*
- b) Estudo Técnico Preliminar;*



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- c) Proposta de Preços;
- d) Documentação da Contratada;
- e) Atestado de Capacidade Técnica;
- f) Comprovação de Preços;
- g) Termo de Referência;
- h) Solicitação de Despesa.”

Vem-se por meio deste elucidar se foram observados todos os regramentos legais quanto aos procedimentos adotados.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: 'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.'”

(Acórdão TCU 1492/21)

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 53, I, II e 72, III da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

É o relatório. Fundamento e opino.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre destacar que compete a Procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

O procedimento licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Todavia, em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação. No tocante aos processos licitatórios, observa-se a aplicabilidade e vigência eminentemente da Lei Federal nº 14.133/21, que é a norma que trata dos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, Direta e Indireta.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Assim, em se tratando das contratações feitas pelo Ente Público, deve-se observar a impessoalidade, a eficiência, a publicidade, a moralidade e a legalidade, de forma a se realizar qualquer contratação em vista de se despendar o erário público da forma mais eficiente e que melhor atenda o interesse público, o que se consubstancia no alcance da proposta mais vantajosa.

Entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento que se pauta pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais.

Em análise aos autos remetidos para análise da Procuradoria, visam a realização de inexigibilidade de licitação, visando realizar a contratação de pessoa jurídica especializada para atividades de estudos, capacitação e apoio técnico para concepção e implantação de um modelo de gestão estratégica integrada, aplicando a metodologia e treinamento que visam desenvolvimento institucional da Prefeitura Municipal de Lagarto.

Nesse sentido, de acordo com a Lei Federal nº 14.133/21, poderá ser inexigível a licitação para contratação de obras, serviços, equipamentos e outros bens, nos termos do art. 72 Lei das Licitações. O dispositivo é cristalino ao indicar os documentos necessários para instruir o processo:



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

"Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente."

Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada decisão neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.

Em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

Como ressalva ao dever de licitar, a Lei 14.133/2021, em seu Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...)

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

(...)”

Extraí-se, dos dispositivos, em síntese, que para a contratação mediante inexigibilidade, necessário se faz, de forma imprescindível, a acumulação dos seguintes requisitos:

“I - Necessidade de procedimento administrativo formal;

II - Notória especialização do profissional a ser contratado;

III - Natureza singular do serviço;

IV - Inadequação do serviço pelos integrantes do Poder Público, e;

V- Verificação da prática do preço de mercado para o serviço.”

Em relação ao primeiro requisito, o art. 72 da Lei de Licitações estabelece requisitos formais mínimos a serem seguidos para que a dispensa ou a inexigibilidade produza seus efeitos no mundo jurídico. Assim, necessário se faz a instauração de procedimento administrativo que fundamente a escolha do fornecedor ou executante e



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

justificativa do preço, com a consequente ratificação da autoridade superior e publicação específica prazo de cinco dias.

A especialização consiste na titularidade objetiva dos requisitos, o que lhe faz atribuir melhor qualificação do que normalmente há no mercado.

É o caso da comprovação de experiências anteriores exitosas, dentre outros capazes de, objetivamente, demonstrar a capacidade e a técnica do sujeito quanto aos títulos que possui e sua capacidade de melhor desempenhar o objeto. A experiência no ramo, qual seja, a existência de atuação reiterada na área específica em que vai ocorrer a contratação, o que pode ser comprovado pelos contratos já prestados. Comprova-se, objetivamente a notória especialização através de vários atestados de capacidade técnica.

A Primma Planejamento, Monitoramento e Projetos LTDA., conforme justificativa anexa, possui características únicas de capacitação para atender às necessidades específicas do município, de acordo com a vasta experiência acumulada em projetos semelhantes aplicados em outros municípios sergipanos, especialmente no capital, bem como em municípios em torno do país. O que, portanto, lhe permitiu a aquisição de extensa experiência na área contratada, como se vê na documentação anexa, e também, por ser empresa de reconhecida idoneidade e com serviços de qualidade, com eficácia, zelo e presteza.

A “natureza singular” visa evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no inciso III. Como destaca o doutrinador Marçal Justen Filho, “é imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não”.

Como solução, dispõe que a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados, sendo o primeiro a excepcionalidade da necessidade



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

a ser satisfeita e o segundo a viabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão.

A “notória especialização”, por sua vez, tem contornos mais objetivos. Consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade.

Ainda no entendimento de Marçal Justen Filho, “isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante”.

No que se refere à “notoriedade”, não há exigência no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização.

Inclusive, a Empresa é detentora de experiência na área em que atua, conforme documentos e certificados acostados no processo, especialmente em relação aos membros que atuarão na prestação dos serviços.

Noutro pilar, a inadequação do serviço pelo poder público guarda estreita relação com a confiança objetiva depositada no profissional com grande reconhecimento na Região. A confiança objetiva é demonstrada através da capacidade já demonstrada pelo contratado de executar o serviço constante no objeto, até mesmo nesta Prefeitura Municipal. É a comprovação que, em outras Administrações Municipais, obteve atestado positivo de capacidade técnica, comprovando o bom serviço prestado e a capacidade de



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

atender às necessidades da destas. Assim, a confiabilidade objetiva, já amplamente demonstrada nos autos pela capacidade do contratado e a necessidade de execução dos atos administrativos obedecendo as boas práticas da administração pública, justificam a necessidade da contratação, independente do quadro de pessoal existente na administração.

Por fim, detecta-se a abertura do processo administrativo, sendo protocolado e enumerado, estando condicionada a tramitação do expediente a partir da comprovação de juntada das seguintes documentações:

- "a) Documento de formalização da demanda (DFD);*
- b) Estimativa da despesa;*
- c) Comprovação de habilitação e qualificação mínima necessária;*
- d) Razão da escolha do contratado e inviabilidade de competição, vide art. 74, §3º, da Lei 14.133/21;*
- e) Justificativa de preço;*
- f) Autorização da autoridade competente."*

Feitas tais considerações, entendemos que, com a comprovação dessas documentações no processo, opina-se pela instrução processual, podendo a Administração Pública, no uso de suas atribuições, ao exame do mérito administrativo, proceder à contratação em tela.

III- DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise da Procuradoria Jurídica, podendo o processo produzir os efeitos jurídicos pretendidos, a realização da formalização do contrato, por inexigibilidade de licitação, para Contratação da Empresa



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA DE LAGARTO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Primma Planejamento, Monitoramento e Projetos LTDA., com CNPJ sob o nº 11.755.640/0001-28, com fulcro no art. 72 e art. 74, III, alínea "c" da Lei Federal nº 14.133/21.

É o parecer, s.m.j.

Lagarto, Estado de Sergipe, 22 de maio de 2025.

Bianca Theresa Silva Cardoso
Bianca Theresa Silva Cardoso

Procuradora-Geral do Município

Brunna Lorena Celestino da Silva
Brunna Lorena Celestino da Silva

Coordenadora da Procuradoria-Geral do Município