



PARECER JURÍDICO Nº 67/2025

ASSUNTO: Administrativo / Licitação / Parecer Conclusivo

PROCESSO DE LICITAÇÃO: 062/2025

INEXIGIBILIDADE Nº: 006/2025

OBJETO: Contratação por meio de inexigibilidade, com fundamento no inc. III, alínea “F”, do art. 74, da Lei 14.133/2021, da empresa Castro CSC Serviços de Apoio Administrativo LTDA, para ministrar palestra sobre autismo, com o Dr. Thiago Castro, na modalidade presencial, destinada aos profissionais da educação, saúde e pais de alunos, como parte da programação do X Seminário em Educação Inclusiva.

I. BREVE RESUMO

A Agente de Contratação do município de São Gotardo/MG, por meio de Memorando Interno, solicitou a emissão de parecer jurídico conclusivo acerca da legalidade do processo licitatório em epígrafe, com base nos documentos constantes dos autos até o momento.

II. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

Este parecer jurídico tem por objetivo assessorar a autoridade competente no controle de legalidade do processo licitatório, conforme preconiza, por analogia, o artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, senão, vejamos:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.



Dessa disposição legal, extrai-se que a análise jurídica do processo licitatório deve assegurar que os atos administrativos estejam alinhados aos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e interesse público, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que essa análise se limita aos aspectos jurídicos da contratação, não abrangendo aspectos técnicos, mercadológicos ou de conveniência e oportunidade. No entanto, quando questões jurídicas se entrelaçam com elementos técnicos relevantes, eventuais apontamentos poderão ser feitos, conforme preconiza o Enunciado BPC nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, que estabelece:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Dessa forma, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, incluindo a definição do objeto da contratação, suas características, requisitos e estimativa de preços, foram determinadas pelo setor competente com base em parâmetros técnicos objetivos, visando a melhor execução do interesse público.

III. DO MÉRITO

Assim, no presente caso, trata-se de licitação na forma de INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, cujo objeto é a contratação de empresa especializada, Castro CSC Serviços de Apoio Administrativo LTDA, para ministrar palestra sobre autismo, com o Dr. Thiago Castro, na modalidade presencial, destinado aos profissionais da educação, saúde e aos pais dos alunos da rede pública municipal.

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 72, determina a forma em que o processo de contratação direta, inclusive por meio de inexigibilidade deve preencher:

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.



Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Verifica-se que a forma é predeterminada, ou seja, não pode fugir dos ditames estabelecidos de forma legal, razão pela qual passaremos a analisá-los ponto a ponto, conforme a seguir:

Art. 72, inciso I:

Há nos autos do processo a apresentação de **DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA (DFD)** ordenado em nº 013/2025, o qual apresenta-se os quesitos de QUEM apresenta a demanda; QUAL o objeto da demanda; QUAL A JUSTIFICATIVA para que seja fomentada a demanda, DESCRIÇÃO E QUANTIFICAÇÃO; PRAZOS, PRIORIDADES de tramitação; DOTAÇÃO E FONTE ORÇAMENTÁRIA e, por fim, autorização do responsável pela demanda e ademais, datado de 27 de Fevereiro de 2025.

Salienta-se, que houve a apresentação de ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP), assim, em relação ao (ETP), veja-se que está disciplinado no art. 6º, XX, e seus requisitos no art. 18, §1º e §2º da Lei nº 14.133/2021, observe:

Art. 18. A 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 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

[...]

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;



X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Desta feita, após analisado o Estudo Técnico Preliminar, nota-se que o mesmo documento ainda não está de acordo com a legislação aplicável, restando ausente justificativa para estimativa de despesas.

Neste sentido, nota-se que o item 8 do ETP, menciona que não há como fundamentar o valor da contratação, nos termos do art. 23, §1º, da Lei n.º 14.133/2021.

Desta forma, é necessário rever este item, a fim de que se apresente a justificativa e documentos que embasaram estimativa das despesas, conforme impõe o art. 23, §4º, ambos da NLLC.

Em sequência, há nos autos processuais a apresentação de TERMO DE REFERÊNCIA, a qual entendemos que delimita os requisitos exigidos em lei, a saber o inciso XXIII do art. 6º da Lei 14.133/21, senão, vejamos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;



Logo, entendemos que os quesitos foram preenchidos corretamente, não havendo ressalvas quanto à descrição e necessidade do fomento da demanda, conforme apresentado pelo estudo e termo apresentados.

Art. 72, inciso II

Há nos autos processuais a apresentação de orçamentos da empresa que foi contratada, que foi obtido a partir da solicitação formal (via e-mail) para fornecedor exclusivo, haja vista o único que possivelmente atenderia a demanda, tendo sido apresentado o orçamento, bem como discriminação dos valores unitários da proposta com aplicação de desconto, sendo os valores hipoteticamente compatíveis com os preços de mercado, dos contratos apresentados pela empresa **CASTRO CSC SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA**, referente às palestras que o dr. Thiago ministra para outros municípios e particulares.

Desta forma, entendemos que os quesitos, em especial acerca do art. 23 da Lei 14.133/21 ainda não estão prontamente atendidos, a saber:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; (GRIFO NOSSO).

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[...]

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.



Cabe mencionar que a ausência dos três orçamentos foi justificada, uma vez que não há outra empresa que possa fornecer o serviço solicitado, uma vez que o profissional Dr. Thiago Castro é um profissional de gabarito único, tendo grande qualificação técnica para palestra sobre TEA.

Contudo, apesar de não ser possível, realizar uma estimativa de preço nos termos do §1º, do art. 23 da NLLC, torna-se viável apresentar a estimativa da despesa, por outros meios, conforme determina §4º, do art. 23 da mesma lei.

Desta forma, nota-se que a ausência de apresentação de orçamentos, nos termos do art. 23, §1º, da Lei n.º 14.133/2021, foi justificada, uma vez que só a empresa contratada poderia prestar o serviço, bem como único profissional para ministrar as palestras, em conformidade com o objeto pretendido, contudo, o preço que foi apresentado não está devidamente justificado apenas com os contratos de prestação de serviço, devendo a empresa que será contratada apresentar notas fiscais que justifiquem o preço ofertado e sua compatibilidade com contratações semelhantes.

Neste pórtico, nota-se a necessidade de se complementar este item. Assim sendo, passamos ao próximo quesito a ser analisado;

Art. 72, inciso III

Acerca do parecer jurídico e pareceres técnicos, por prudência e para fins de análise integral dos quesitos apresentados no processo, entendemos que o parecer jurídico deve e será emitido neste momento, ou seja, após a junção da totalidade dos documentos de planejamento e quesitos pertinentes;

Art. 72, inciso IV

Acerca da viabilidade de contratação junto à compatibilidade da contratação aos recursos orçamentários, há nos autos processuais DECLARAÇÃO DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO/FINANCEIRO, na qual está datado de 28 de março de 2025 e apresenta a previsão orçamentária, na qual há disponibilidade orçamentária e financeira para execução do objeto em apreço, razão pela qual entendemos que o quesito está prontamente preenchido e passaremos ao próximo quesito;

Art. 72, inciso V, VI, VII E VIII

- 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.

Acerca dos demais quesitos, tendo em vista a escolha recair acerca da empresa **CASTRO CSC SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO LTDA – CNPJ 54.665.777/0001-02** - e sendo esta intimada para apresentação de documentos, houve apresentação de todos os documentos pertinentes que comprovam a capacidade técnica, econômica e jurídica para realização e execução do objeto deste parecer (CONTRATO DE PALESTRA MINISTRADA À PREFEITURA DE PORTO SEGURO, CONTRATOS DE PALESTRAS MINISTRADAS À PARTICULARES), haja vista os diversos documentos apresentados, principalmente os atestados de

capacidade técnica e documentos de qualificação do palestrante. Assim, presente os requisitos técnicos para cumprimento técnico da presente demanda, em conformidade ainda com o determinado pelo TR no item 10.5.

Ademais, a razão da escolha e autorização da autoridade competente estão pormenorizados nos autos processuais, os quais determinam a viabilidade da contratação e principalmente a necessidade da contratação, razão pela qual entendemos e recomendamos que haja um despacho final para dar ciência à autoridade superior acerca destes feitos.

Diante do exposto, verifica-se que o processo licitatório em questão foi conduzido em conformidade com as disposições da Lei nº 14.133/2021, atendendo aos requisitos legais e formais exigidos para a sua regularidade.

Ademais, a forma de contratação está devidamente fundamentada, sendo adequada a escolha para a aquisição do objeto pretendido e fomentado acerca do art. 74, III, “f” da Lei 14.133/21 estão preenchidos e devidamente, senão, vejamos:

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:

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

Não obstante, observa-se a Súmula do Tribunal de Contas da União, acerca da Lei n. 8.666/91, todavia aplicável o entendimento à Lei 14.133/21, senão, vejamos:

SÚMULA TCU 39: A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

SÚMULA TCU 252: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Desta forma, entendemos que os documentos constantes nos autos demonstram a observância dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e economicidade, bem como o atendimento às exigências procedimentais para a deflagração do certame licitatório. O Termo de Referência demonstra a adequação dos parâmetros utilizados para a formação do objeto e restando apenas juntada e justificativa para o preço estimado da contratação.

Ainda, observa-se que o procedimento seguiu as diretrizes do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, assegurando o controle prévio de legalidade e possibilitando a sua regular tramitação para a etapa de publicação do aviso de inexigibilidade.



Dessa forma, conclui-se pela viabilidade jurídica do certame, após alterar ou afastar, de forma justificada, o item pendente de justificativa, estando os autos aptos a prosseguirem para as próximas etapas do procedimento licitatório.

IV. DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO.

Como requisito fundamental para a contratação direta de serviços técnicos especializados, o legislador entendeu que deve estar demonstrada a notória especialização do contratado.

Nesse sentido, a art. 74, §3º, da Lei nº 14.133/21 dispõe da seguinte forma:

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

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Assim, tratando-se de serviço de natureza predominantemente intelectual – aquele que depende de conhecimentos científicos oriundo de estudos teóricos – a inexigibilidade de licitação será viável quando o profissional ou a pessoa jurídica a ser contratada possuir notória especialização acerca da temática.

Além da definição contida no dispositivo acima destacado, o inciso XIX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/21 define notória especialização como a “qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

De acordo com a legislação vigente, a notória especialização pode ser comprovada mediante desempenho anterior e estudos, os quais se adequam ao caso do indicado, uma vez que este dispõe de diversos atestados de capacidade técnica apresentados e firmados por outros entes públicos, bem como apresenta especializações na temática, certificados e estudos, todos compreendidos na área da educação e saúde, em especial em relação ao autismo.

O TCU, em seu Manual de Licitações e Contratos, aponta que “Note-se que, nessa hipótese de inexigibilidade, a técnica empregada na execução do objeto e a habilidade do prestador são interdependentes, fazendo com que a escolha do contratado dependa de uma análise subjetiva, o que torna a licitação inviável. Isso porque haverá dificuldade em comparar objetivamente as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos.”.



Neste pórtico, pelos documentos apresentados, a fim de comprovar a especialidade técnica, são suficientes para demonstrar que a empresa contratada cumpre o requisito de notória especialização no campo de sua especialidade, inclusive, sendo a única capacitada a fornecer curso de extensão nos moldes do TR, com a devida qualificação técnica apresentada.

Assim, embora não exista um critério objetivo para a caracterização dos serviços técnicos especializados elencados pela lei, há de se verificar caso a caso o preenchimento dos requisitos, notadamente a natureza predominantemente intelectual do serviço e a notória especialização do prestador, de modo que, no caso em tela, entendemos que estar caracterizado o cabimento legal a respectiva contratação, considerando as especificidades do serviço a ser prestado, a notória especialização do contratado e a justificativa e motivação para contratação.

V. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opino pela necessidade de devolução do processo para a equipe de planejamento para que reveja a fase interna, observando as seguintes orientações:

- a) Quanto à estimativa da despesa, é necessário rever este item 8 do ETP, a fim de que se apresente justificativa em relação à despesa estimada, conforme determina o art. 72, inc. II;
- b) Apresentar notas fiscais que justifiquem o preço ofertado e sua compatibilidade com contratações semelhantes.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, **de forma motivada**, e conforme já alertado nas considerações desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

É este o parecer jurídico conclusivo, salvo melhor juízo.

São Gotardo/MG, 02 de abril de 2025.

Luiz Filipe Alves Silva
OAB/MG 238.577