



PARECER JURÍDICO Nº 81/2025

ASSUNTO: Administrativo / Licitação / Parecer Conclusivo

PROCESSO DE LICITAÇÃO: 085/2025

INEXIGIBILIDADE Nº: 008/2025

OBJETO: Contratação da oficina de capacitação em engenharia de custos - Caixa Políticas Públicas, realizado pela caixa, para 2 (dois) participantes da equipe de engenharia da Secretaria de Desenvolvimento Urbano do município de São Gotardo/MG.

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 APRECIACÃO 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 pública, especializada, **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF)**, para ministrar oficina de capacitação em engenharia de custos, destinado aos profissionais de engenharia da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, a intenção é realizar o aperfeiçoamento dos participantes, a fim de que eles possam compreender melhor os conceitos de Engenharia de Custos, profissionalizar no uso da plataforma SINAPI e ajudar na interpretação dos conceitos de BDI (Benefício e Despesa Indiretas).

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 010/2025, 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 05 de março de 2025.

Salienta-se, que não há a apresentação de ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP), contudo, o próprio art. 72, inc. I, da Lei de Licitações, traz que não há obrigatoriedade de se apresentar o ETP, assim, o referido artigo possui a seguinte redação:

[...] 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; [...]

Logo, a capacitação dos agentes públicos que desempenham funções essenciais, conforme o objeto proposto, sendo indispensável capacitação dos profissionais desta prefeitura, especialmente, tendo em vista a troca de gestão e os novos efetivos que assumiram posse com o recente concurso realizado neste município, o que alterou significativamente a gestão operacional, tornando assim a elaboração do ETP um processo potencialmente demorado, desnecessário e burocrático para a efetivação do objetivo desejado.

Portanto, visto que não é obrigatório, dispensa-se a apresentação do ETP, pelos próprios ditames da Lei n.º 14.133/2021.

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 contratos da empresa **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL** com outros municípios, em relação ao mesma oficina que se pretende contratar, bem como foi 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, em virtude dos contratos apresentados pela empresa **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CNPJ: 00.360.305/0001-04)**, assim, os documentos juntados ao presente procedimento demonstra que a oficina oferecida se encontra, provavelmente, com os preços em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza.

Desta forma, entendemos que os quesitos, em especial acerca do art. 23 da Lei 14.133/21 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.

Cabe mencionar que a ausência dos três orçamentos foi justificada, uma vez que não há outra empresa que possa fornecer o serviço solicitado, haja vista tratar de um serviço singular oferecido apenas pela referida empresa, o que ficou demonstrado pela justificativa da necessidade da contratação.



Desta forma, nota-se que a ausência 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.

Além disso, o preço que foi apresentado está devidamente justificado com os contratos anexados aos autos, demonstrando a prestação em valor semelhante para outros entes, conforme juntado pela contratada.

Neste pórtico, nota-se que o preço apresentado está em conformidade com procedimentos de inexigibilidade, bem como ao §4º, do art. 23 da NLLC.

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 07 de abril 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 **CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CNPJ: 00.360.305/0001-04** - e sendo esta requerida para apresentação de todos os documentos pertinentes que comprovam a capacidade técnica, econômica e jurídica para realização e execução do objeto deste parecer, haja vista os diversos documentos apresentados, principalmente em relação aos contratos juntados (CONTRATOS REALIZADOS COM OUTROS ENTES PÚBLICOS, PREFEITURAS DE BOM DESPACHO/MG, BORDA DA MARA/MG E EPITACIOLÂNDIA/AC). Assim, presente os requisitos técnicos para cumprimento técnico da presente demanda, em conformidade ainda com o determinado pelo TR no item 8.4.

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, após alteração mencionada acima, 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 e os orçamentos obtidos junto a empresas do ramo demonstram a adequação dos parâmetros utilizados para a formação do objeto.

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 profissionais para realização da referida oficina, além de ter milhares de contratação para ministrar a oficina pretendida com entes públicos, o que não deixa dúvida sobre especializações na temática.

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 a oficina 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

Por todo o exposto, conclui-se que o Processo de Licitação n. 043/2025 – Inexigibilidade n. 005/2025, foi instruído em conformidade com a legislação vigente, especialmente a Lei Federal nº 14.133/2021 e demais normativos aplicáveis.

Dessa forma, opina-se pelo prosseguimento do certame, com a RATIFICAÇÃO do objeto à empresa selecionada e por fim despacho pela autoridade superior e devida publicação do aviso de inexigibilidade, na forma devida e exigida em lei.

É este o parecer jurídico, salvo melhor juízo.

São Gotardo/MG, 15 de abril de 2025.

Luiz Filipe Alves Silva
OAB/MG 238.577