



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

## PARECER JURÍDICO

### PROCESSO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

#### REQUISIÇÃO n.º 01//2025

Assunto: Possibilidade de Contratação de Direta por Dispensa de Licitação, por inexigibilidade de licitação

#### 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer referente à possibilidade de realização de contratação direta por dispensa de licitação, por inexigibilidade de licitação, tendo por justificativa a necessidade de voltar a se filiar a Associação das Secretarias de Finanças do Estado de São Paulo (ASSEFIN-SP), a fim de participar dos benefícios oferecidos pela referida associação, destacando-se, dentre eles, a realização de treinamentos contínuos voltados à área financeira, consultas técnicas, espaço de convivência e troca de informações e experiências entre os mesmos associados com o desiderato de aprimorar o conhecimento técnico dos servidores públicos envolvidos nessa importante área de atuação.

A justificativa para a necessidade da contratação foi elaborada pelo **Secretário Municipal de Administração Geral, CARLOS AUGUSTO BELLINTANI**, e consta no **Estudo Técnico Preliminar, item 1**, nos seguintes termos:

(...)

“A Prefeitura Municipal de Guariba se tornou afiliada a ASSEFIN-SP – Associação das Secretarias de Finanças do Estado de São Paulo desde a data de 30 de outubro de 2019, porém por questões internas suspendeu sua filiação, deixando de proceder com as contribuições no exercício de 2021.

Em janeiro de 2025, a atual Administração Municipal de Guariba foi convidada a apoiar a fazer parte da ASSEFIN-SP - Associação das Secretarias de Finanças do Estado de



000048

# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

São Paulo, de forma ativa, inclusive fazendo parte da nova diretoria.

A atual Administração Municipal entende a importância em fazer parte desta Associação seja pelo fato dos treinamentos oferecidos de forma contínua, seja pelo fato do espaço de convivência e troca de informações e experiências entre seus membros associados.

Ademais, esta entidade prevê uma série de incentivos para renovação a filiação, dentre elas, a resolução 04/2024 emitida pela ASSEFIN-SP, prevê em seu item IV – Condições de Exceção e Complementares – Renovação de Filiações Expiradas, que os municípios podem solicitar renovação de filiação a qualquer tempo sem necessidade de recolhimentos de contribuições em atraso.” (Destacamos).

(...)

O presente expediente veio administrativo foi instruído com os seguintes documentos: Requisição n.º 01/2025 (fl. 02); Ofício (fls. 03/04); Estudo Técnico Preliminar (fls. 05/09); Termo de Referência (fls. 10/16); Resolução n.º 04/2024 (fls. 17/18); Boleto Bancário (fl. 19); Parecer Jurídico (fls. 20/22); Comprovação de Previsão de Recursos (fl. 23); Ofício Setor de Compras n.º 020/2026 (fl.24); Parecer Jurídico (fls. 25/27); Termo de Juntada de Documentos (fl. 28/30); Declaração de Exclusividade (fl. 31); Estatuto Social (fls. 32/45) e Extrato de Publicação no Diário Oficial (fl. 46).

É o relatório.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de solicitação encaminhada pela Secretaria Municipal de Administração Geral para análise e emissão de parecer jurídico atinente ao



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

procedimento administrativo na modalidade inexigibilidade de licitação, cujo objeto é a filiação a Associação das Secretarias de Finanças do Estado de São Paulo (ASSEFIN-SP).

A presente manifestação tem por objetivo esmiuçar requisitos e ponderações a respeito da filiação a referida associação com fundamento no art. 74, inciso III, “c” da Lei nº 14.133/2021, que versa sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação para contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, visando assessoria ou consultoria técnica financeira.

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à **recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07**, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Pois bem. A Lei de Licitação nº 14.133/2021, excepcionou, em seu art. 74, inciso III, alínea “c”, a regra para a presente Licitação por procedimento de inexigibilidade, ora em razão de situações de flagrante excepcionalidade, onde a licitação, em tese, seria possível, entretanto, pela particularidade do caso, o interesse



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

público a julgaria inconveniente, como é o caso da presente inexigibilidade, tendo em vista a particularidades dos serviços almejado pela Secretaria de Administração Geral, 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: (grifo nosso)

**c).** assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (grifo nosso).

Como se vê, o referido comando normativo acima reproduzido, prevê a inexigibilidade para a contratação cujas características sejam “contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização”, através de “assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias”, que é o caso em tela, visto que a afiliação à referida associação tem por objetivo suprir o interesse público com o aprimoramento técnico na área financeira, que é essencial o controle das contas públicas sem o qual se torna impossível implementar uma gestão eficiente do orçamento.

Com efeito, percebe-se que o objeto da presente contratação não se trata de um serviço geral e corriqueiro, mas sim especializado e complexo que envolve o estudo e atendimento de questões financeiras específicas relacionadas à elaboração e execução do orçamento público, que possui particulares e regramento próprio, tratando-se, assim, de demanda especializada, de modo que o caminho da pretendida filiação encontra-se devidamente justificada, dado a particularidade do interesse público nesse caso específico.

A lei de licitação estabelece outros requisitos que devem ser observados para que a contratação por dispensa de licitação, na modalidade inexigibilidade.

Confira-se:



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

**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.

Como se observa do comando normativo acima reproduzido, exige-se o preenchimento dos requisitos legais para fins de enquadramento do profissional ou empresa na notória especialização, que estão presentes no caso em exame visto que a notória especialização da referida associação foi o critério para escolha para execução do presente objeto, conforme se depreende do documento de fl. 29/30 em que consta a informação de que a associação existe há mais de uma década e que atualmente possui 57 municípios associados contribuintes e 347 municípios convidados (com menos de 15 mil habitantes), totalizando 404 municípios.

Destaque-se, ainda, que a referida associação, além de oferecer suporte técnico e capacitação contínua de pessoal na área de finanças, realiza diversas atividades, dentre elas, destaco (**fls. 29/30**):

- Realização de encontros estaduais com secretarias municipais fazendárias;
- encontros regionais para troca de experiências entre os municípios envolvidos;
- seminários de gestão pública fazendária;
- capacitação gratuita para servidores por meio de cursos, oficinas e evento virtuais;
- representação de municípios junto a órgãos técnicos governamentais e entidades do setor; grupos técnicos de apoio: GA – PREC (PRECATÓRIOS), GA-CASP (GESTÃO PÚBLICA), GA -FISC (FISCALIZAÇÃO



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

E REFORMA TRIBUTÁRIA), GA -DVAT (DÍVIDA ATIVA),

- disponibilização de pareceres técnicos e consultoria nas áreas tributárias, contábil e orçamentária.

**MARÇAL JUSTEN FILHO**, renomado doutrinador, afirma que uma das formas de identificar a notoriedade, é através do reconhecimento por parte da comunidade profissional de um determinado setor, nos seguintes termos:

**A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade profissional.** Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração. (...) Não se exige notoriedade 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.** (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, P. 503) (grifo nosso)

Importante frisar que os documentos que instruíram o processo de inexigibilidade, são mais que suficientes para demonstrar que a associação possui notoriedade exigida pela lei de regência, com atendimento de todos os requisitos previstos em lei, seja em virtude de desempenho anterior (já que o Município de Guariba já foi filiado como consta no Estudo Técnico Preliminar), estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, dentre outros.

**HELY LOPES MEIRELLES** afirma que serviços técnicos especializados:

(...) são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional, exigida para os serviços técnicos profissionais em geral, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

**aperfeiçoamento.** MEIRELLES. Hely Lopes. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 285. (Jacoby Fernandes. J. U. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação. 10 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016.p. 523)

**MARÇAL JUSTEN FILHO** explica que A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito,

(...) 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. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 502).

Na **Decisão nº 439/98**, a **Corte de Contas da União** assentou que o notório especialista não precisa ser famoso, bastando atender os requisitos previstos em lei:

“...a Lei não exige que o notório especialista seja famoso ou reconhecido pela opinião pública. De acordo com o texto legal, o conceito do profissional, no campo de sua especialidade, decorre de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades. Citamos novamente Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: ‘ A Reputação da notoriedade só precisa alcançar os profissionais que se dedicam a uma atividade, sendo absolutamente dispensável, ou impertinente, a fama comum, que a



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

imprensa não especializada incentiva? (in contratação Direta sem Licitação, pag. 316).” (grifo nosso)

No tocante a notória especialização, a jurisprudência também é cristalina:

A notória especialização far-se-á dentre os profissionais, através da evidência objetiva da especialização, ou seja, a notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito de um certo setor da comunidade de profissionais especializados. (TJSC. Apelação Cível n. 2005.035251-9/000000, 4a. Câmara de Direito Público. Rel. Jânio Machado. Decisão de 15.12.2008).

Quanto a escolha do contratado para prestação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual, cabe a Administração diante de sua autonomia e poder discricionário, escolher em virtude da natureza do objeto, o profissional ou empresa que lhe transmita segurança, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O STF já se posicionou favoravelmente sobre o elemento confiança como critério de escolha do contratado. Confiança que não pode ser arbitrária, mas decorrente da notória especialização demonstrada pelo profissional a ser contratado.

## Voto do Min. Eros Roberto Grau:

“Serviços técnicos profissionais especializados: são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização do contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em que deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços – procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo – é incompatível com a atribuição de exercício de



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do 'trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato' (conforme o § 1º. do art. 25 da Lei 8.666/93) (Min. Eros Grau, AP 348).

O TCU decidiu alterar a súmula de sua jurisprudência para nela inserir o elemento confiança. A confiança, neste caso, é decorrente da terminologia "inferir" prevista no § 3º. do art. 74 da Lei 14.133/21.

SÚMULA NO.39 – TCU. A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados 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.

A respeito do tema, o insigne jurista **JOEL DE MENEZES NIEBUHR** assevera:

Nesse processo discricionário, **o agente administrativo encontra amplo espaço de liberdade para escolher aquele especialista que reputa o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação**, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com a estimativa subjetiva. NIEBUHR, Joel de Menezes. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p 163.

**MARÇAL JUSTEN FILHO** se posiciona no sentido de que deve ser respeitado o poder discricionário

**É o mesmo tipo de juízo que alicerça a exigência do requisito de capacitação técnica: confia-se em que o**



# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

sujeito desempenhará bem uma função no futuro porque já o fez no passado. Porém, haverá sempre margem final para ato volitivo. A Administração escolherá um dentre diversos sujeitos e o fará segundo escolha de vontade. Atinge-se a hipótese de discricionariedade, tal como conhecida no âmbito geral do Direito Administrativo. Considera-se, por exemplo, o caso de contratação de advogado de prestígio para defesa do Estado em processo judicial de grande relevo. A observância da isonomia não significa considerar todos os advogados inscritos na OAB em igualdade de condições e selecionar um deles por sorteio. Isso induziria, possivelmente, a ato inválido por infração ao dever estatal de promover a realização dos interesses sob sua tutela: a Administração contrataria possivelmente, advogado destituído dos requisitos necessários para defesa satisfatória do interesse estatal. Ou seja, terão de ser tratados igualmente aqueles que estão em situação igual. No exemplo, somente podem ser contratados os advogados com reputação profissional, experiência e conhecimento compatíveis com a dimensão e complexidade da demanda. Não se produz licitação, dentre outros motivos, por ausência de viabilidade de julgamento objetivo. Logo, não se poderia reprovar a escolha fundada em critério de confiança pessoal do administrador. Não é possível que o mesmo fundamento que conduz à inexigibilidade seja invocado como causa de invalidade de contratação direta. A Administração poderia escolher um advogado dentre aqueles que preenchessem os requisitos de experiência, notório saber, etc

O processo de escolha de um dentre diversos sujeitos será permeado por juízos de preferência. Será decisão discricionária, o que não caracterizará ofensa ao princípio da isonomia. Não é possível inviabilizar a



000057

# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contratar um único sujeito – ou, pelo menos, não poderá contratar todos os indivíduos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notória saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo e havendo situações equivalentes, a **única solução é legitimar escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade.** JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16 ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 25 e 26

### 3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica opina pela legalidade da Dispensa de Licitação, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no **artigo 74, inciso III, alínea “c”, da Lei de Licitação n.º 14.133/21**, de filiação deste ente público junto à Associação das Secretarias de Finanças do Estado de São Paulo (ASSEFIN-SP), a fim de participar dos benefícios oferecidos pela referida associação, destacando-se, dentre eles, a realização de treinamentos contínuos voltados à área financeira, consultas técnicas, espaço de convivência e troca de informações e experiências entre os mesmos associados com o desiderato de aprimorar o conhecimento técnico dos servidores públicos envolvidos nessa importante área de atuação, bem como assessoria e consultoria especializada em legislações específica e local, cuja proposição seja de iniciativa do poder executivo municipal, visto que preenchidos os requisitos dispostos no art. 74, III, da Lei n.º 14.133/21, tratando-se de assessoria técnica de natureza singular e especializada, bem como porque justificada a escolha do fornecedor e do preço (ausência de competição), atendendo aos ditames do art. 72 do referido diploma legal, desde que, atendidas pelo setor competente as seguintes **recomendações**:

**1. publicação do 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, conforme estabelece o parágrafo único, do artigo 72, da Lei de Licitação;**



000058

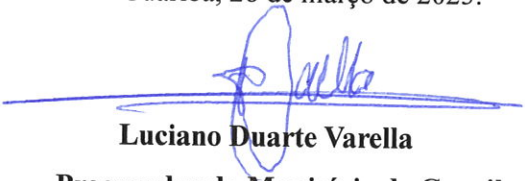
# Prefeitura Municipal de Guariba

ESTADO DE SÃO PAULO

CNPJ 48.664.304/0001-80

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Guariba, 28 de março de 2025.

  
**Luciano Duarte Varella**

**Procurador do Município de Guariba**

**OAB/SP n.º 241.616**