



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Processo Administrativo: 5-260044445-5

Processo Administrativo de Inexigibilidade nº 5-260044681-0

1. Informações Básicas

Entidade Contratante: CREA/SC

Sector requisitante: Superintendência

Tipo de contratação: Contratação de serviços sem mão de obra exclusiva

Objeto: Prestação de serviços técnicos especializados de consultoria jurídica em Direito Administrativo para análise jurídica e proposição de solução administrativa juridicamente fundamentada quanto à regularização administrativa de serviços executados sem cobertura contratual no âmbito do Contrato nº 037/2023, incluindo avaliação da possibilidade de pagamento indenizatório e orientações para mitigação de riscos jurídicos e administrativos.

2. Descrição de necessidade

2.1. O Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina – CREA-SC constitui autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, integrante do Sistema Confea/Crea, com sede e foro na cidade de Florianópolis e jurisdição em todo o Estado de Santa Catarina. A entidade foi instituída pela Resolução nº 116, de 17 de março de 1958, com fundamento no Decreto Federal nº 23.569, de 11 de dezembro de 1933, e atualmente encontra-se regida pela Lei nº 5.194, de 24 de dezembro de 1966. No exercício de suas atribuições legais, compete ao CREA-SC desempenhar o poder de polícia administrativa, promovendo a fiscalização do exercício e das atividades profissionais nas áreas da engenharia, agronomia e geociências, em defesa da sociedade e do interesse público.

2.2. Nos termos da alínea “I” do art. 34 da Lei nº 5.194/1966, bem como do inciso IX de seu Regimento Interno, o CREA-SC possui competência para instituir inspetorias regionais com o objetivo de ampliar a eficiência, a capilaridade territorial e a efetividade das atividades de fiscalização profissional. Tais atividades constituem a missão institucional precípua da entidade, conforme disposto no caput do art. 34 da referida lei e reiterado no art. 1º do Regimento Interno.

2.3. Em alinhamento com os objetivos estratégicos institucionais voltados ao fortalecimento da presença regional do Conselho e à melhoria da prestação de serviços à sociedade e aos profissionais jurisdicionados, foi homologado e adjudicado, em 05 de dezembro de 2023, o Processo Licitatório nº 5-230052100-0, referente à Concorrência nº 002/2023, cujo objeto consistiu na execução da obra de construção da Inspeção Regional do CREA-SC no município de Blumenau/SC, com área total de 1.103,71 m², destinada à modernização da infraestrutura administrativa e ao aprimoramento das condições de atendimento e fiscalização na região.

2.4. Em decorrência da conclusão do certame, foi celebrado o Contrato nº 037/2023 com a empresa R2 Comércio e Prestação de Serviços de Construção Ltda., cuja execução demandou, ao longo de sua vigência, a formalização de três termos aditivos contratuais, os quais resultaram em acréscimos de R\$ 156.830,42, R\$ 111.797,08 e R\$ 112.574,10, respectivamente, observadas, à época, as justificativas técnicas pertinentes e os limites estabelecidos pela legislação aplicável.

2.5. No curso da execução contratual, verificou-se a necessidade de demandar junto à empresa contratada a execução de determinados serviços e o fornecimento de bens não originalmente previstos na planilha orçamentária que integrou o instrumento contratual. Tais itens, embora funcionalmente relacionados à entrega e à plena operacionalização da unidade administrativa em construção, não integravam o escopo inicialmente contratado.

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 as 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho Coordenador Executivo da Superintendência, Matrícula: 359.

31/03/2026 as 16:31:22 por Flavio Schafer Superintendente, Matrícula: 599.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

2.6. Conforme relatado pelo Departamento de Engenharia por meio do Memorando (SICWEB 5-260044445-5 – ID 5145510), tais serviços e fornecimentos foram demandados pela gestão contratual com a expectativa de posterior formalização mediante termo aditivo, prática que, em determinadas circunstâncias, pode ocorrer quando se trata de acréscimo quantitativo de itens originalmente previstos.

2.7. Entretanto, ao ser submetida à análise da Procuradoria Jurídica do Conselho, a pretensão de formalização de novo termo aditivo não encontrou amparo jurídico, conforme consignado no Parecer PROJUR nº 344/2025. Na referida manifestação jurídica, concluiu-se que a inclusão dos novos itens e serviços demandados implicaria alteração qualitativa substancial do objeto originalmente contratado, circunstância que poderia caracterizar sua descaracterização, hipótese vedada pela legislação vigente.

2.8. Nesse sentido, o parecer jurídico destacou a incidência do art. 126 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual as alterações contratuais não podem importar em modificação do objeto originalmente licitado de modo a descaracterizá-lo, sob pena de afronta aos princípios da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório e da seleção da proposta mais vantajosa.

2.9. Conforme registrado nos documentos técnicos constantes dos autos, os itens e serviços executados sem cobertura contratual formal compreendem, entre outros, equipamentos de audiovisual, cortinas e mobiliário, os quais guardam pertinência funcional com a utilização da edificação pública, mas não se encontram abrangidos pelo escopo contratual originalmente licitado.

2.10. O levantamento técnico realizado pelo Departamento de Engenharia indica que os serviços e fornecimentos executados nessas condições totalizam o montante de R\$ 400.462,36 (quatrocentos mil, quatrocentos e sessenta e dois reais e trinta e seis centavos), valor que representa materialidade econômica relevante e que demanda análise jurídica criteriosa quanto ao adequado tratamento administrativo da situação.

2.11. A situação fática descrita enseja um cenário jurídico-administrativo complexo, caracterizado pela coexistência de dois elementos relevantes: de um lado, a efetiva execução de serviços e fornecimentos incorporados ao patrimônio público e tecnicamente validados pela área competente; de outro, a ausência de cobertura contratual formal que legitime a realização do pagamento correspondente nos moldes ordinários da execução contratual.

2.12. Tal circunstância suscita a necessidade de avaliar, sob perspectiva jurídica aprofundada, as alternativas juridicamente admissíveis para o tratamento da matéria, notadamente no que se refere à eventual possibilidade de pagamento a título indenizatório, com fundamento nos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração Pública e da boa-fé objetiva nas relações contratuais, observados os requisitos e limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico e pela jurisprudência dos órgãos de controle.

2.13. Adicionalmente, mostra-se necessário avaliar as repercussões jurídicas decorrentes da autorização informal da execução de tais serviços, inclusive no que se refere à eventual apuração de responsabilidades administrativas, à luz dos princípios da legalidade, da accountability e da boa governança pública.

2.14. Registre-se que, embora a matéria encontre respaldo em princípios e normas gerais do Direito Administrativo, a situação concreta apresenta especificidades relevantes quanto à sua conformação fática e jurídica, especialmente no que se refere à execução de serviços sem cobertura contratual formal e à eventual adoção de medidas indenizatórias. A questão demanda a análise integrada de múltiplos institutos jurídicos, tais como a vedação ao enriquecimento sem causa da Administração, a responsabilidade do agente público e os limites legais para alterações contratuais qualitativas.

Adicionalmente, verifica-se que o tema é objeto de jurisprudência vasta e, por vezes, divergente no âmbito dos Tribunais de Contas, o que impõe a necessidade de conhecimento aprofundado e atualizado acerca dos requisitos, condicionantes e limites estabelecidos pelos órgãos de controle para o eventual reconhecimento de despesas dessa natureza.

Nesse contexto, considerando a materialidade financeira envolvida e a ausência de parâmetros administrativos internos suficientemente consolidados para orientar, de forma segura e padronizada, a tomada de decisão, evidencia-se a necessidade de análise jurídica especializada, com o objetivo de conferir maior densidade técnica à instrução processual, mitigar riscos de responsabilização futura e assegurar a adequada fundamentação da solução administrativa a ser adotada.

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 as 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho Coordenador Executivo da Superintendencia, Matricula: 359.

31/03/2026 as 16:31:22 por Flavio Schafer Superintendente, Matricula: 599.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

2.15. Nesse contexto, considerando a complexidade jurídica da matéria, a relevância financeira envolvida e os potenciais reflexos institucionais decorrentes da decisão administrativa a ser adotada, revela-se recomendável a obtenção de subsídios técnicos especializados por meio da contratação de consultoria jurídica externa com reconhecida expertise em Direito Administrativo, especialmente na seara das licitações e contratos administrativos.

2.16. A contratação pretendida tem por finalidade subsidiar a Administração na identificação da solução juridicamente mais adequada para o tratamento da situação fática consolidada, fornecendo análise técnica independente acerca das alternativas juridicamente viáveis, dos riscos associados a cada cenário decisório e das providências administrativas eventualmente necessárias à adequada regularização da matéria.

2.17. Assim, o presente Estudo Técnico Preliminar tem por finalidade demonstrar a viabilidade técnica da contratação e subsidiar a elaboração do respectivo Termo de Referência para eventual contratação de serviços técnicos especializados de consultoria jurídica, de natureza predominantemente intelectual, a serem prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, com ênfase em Direito Administrativo e, particularmente, na legislação e na jurisprudência aplicáveis às contratações públicas.

3. Requisitos da contratação

Diante do cenário fático e jurídico apresentado, a contratação de consultoria jurídica especializada revela-se a medida mais adequada para o equacionamento do problema. A complexidade do caso, que envolve a análise da execução de serviços sem cobertura contratual, a possibilidade de pagamento a título indenizatório e a eventual apuração de responsabilidade de agentes públicos, transcende as atividades rotineiras da assessoria jurídica interna. A necessidade de uma análise aprofundada, com base em sólida jurisprudência e doutrina, justifica a busca por profissional ou empresa de notória especialização em Direito Administrativo, com ênfase em licitações e contratos.

Cumprir destacar que, embora o CREA-SC possua Procuradoria Jurídica estruturada, a demanda ora analisada extrapola o escopo das atividades ordinárias de assessoramento jurídico institucional. Trata-se de situação administrativa excepcional, envolvendo execução de serviços sem cobertura contratual, análise de eventual pagamento indenizatório, avaliação de riscos de responsabilização administrativa e interpretação de jurisprudência específica dos Tribunais de Contas sobre enriquecimento sem causa da Administração.

Além disso, a Procuradoria Jurídica já se manifestou previamente sobre a impossibilidade de regularização por meio de aditamento contratual (Parecer PROJUR nº 344/2025), o que recomenda, por cautela institucional e reforço da segurança jurídica, a obtenção de análise técnica independente e especializada.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas é uníssona em reconhecer que, para a contratação de serviços de consultoria ou assessoria, deve-se demonstrar a inviabilidade de execução dos trabalhos pelo próprio quadro de pessoal do órgão (Decisão nº 954/2024 do TCE/SC). Ademais, a contratação direta por inexigibilidade, com base no **art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021**, exige a inequívoca demonstração de que o objeto possui "*características diferenciadas que consubstanciem a efetiva inviabilidade de competição*" (Conclusão Técnica nº 9 do TCE-RS).

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, ao interpretar a matéria sob a égide da Nova Lei de Licitações, esclarece que, embora o texto legal não exija mais a "natureza singular", "*é imperioso comprovar que o objeto possui características diferenciadas ou especiais que justifiquem a não realização da licitação. Ou seja, é preciso demonstrar que o objeto não é corriqueiro e que, portanto, exigiria a assessoria jurídica notoriamente especializada*" (Acórdão 3370/2022-TCU-Segunda Câmara).

Com efeito, a situação em apreço não se confunde com o mero assessoramento para questões jurídicas ordinárias. Conforme adverte a doutrina, "*um dos equívocos mais frequentes cometidos pela Administração Pública concerne à contratação através de inexigibilidade de licitação pública de profissionais realmente detentores de notória especialização para serviços que não*

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 as 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho Coordenador Executivo da Superintendencia, Matricula: 359.

31/03/2026 as 16:31:22 por Flavio Schafer Superintendente, Matricula: 599.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

ostentem natureza singular, porém ordinária, que podem ser prestados por qualquer advogado habilitado" (NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo, 8 ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025, p. 228).

Para evitar tal equívoco e demonstrar a singularidade do objeto, os requisitos para a contratação são pormenorizadamente definidos a seguir:

1. **Objeto da Consultoria:** A contratação visa à prestação de serviço técnico-jurídico especializado, de natureza predominantemente intelectual e não continuada, com o escopo de analisar e apresentar soluções jurídicas fundamentadas para o impasse decorrente da execução de serviços extracontratuais no âmbito do **Contrato nº 037/2023**, firmado para a construção da Inspetoria Regional de Blumenau/SC.
2. **Escopo Detalhado dos Serviços:** A consultoria deverá, no mínimo, abranger os seguintes pontos, culminando na emissão de parecer técnico-jurídico conclusivo:
 - **Análise Fática e Documental:** Exame pormenorizado da situação concreta e de toda a documentação pertinente, incluindo o **Contrato nº 037/2023**, as ordens de serviço informais (e-mails e mensagens), o pleito de aditivo contratual e, fundamentalmente, o **PARECER PROJUR nº 344/2025**, que obistou a regularização pela via do aditamento.
 - **Fundamentação para Indenização:** Análise conclusiva sobre a viabilidade, os fundamentos jurídicos e o procedimento administrativo necessário para a realização de **pagamento a título de indenização** pelos serviços efetivamente executados e recebidos pela Administração, com fundamento na vedação ao enriquecimento sem causa e nas disposições do **art. 149 da Lei nº 14.133/2021**, em cotejo com a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas.
 - **Análise de Responsabilidade:** Orientação técnica sobre a necessidade, a oportunidade e o procedimento para a eventual instauração de **processo administrativo destinado à apuração de responsabilidade** dos agentes públicos que autorizaram ou permitiram a execução de serviços sem a devida cobertura contratual, indicando os elementos a serem considerados na análise da conduta.
 - **Proposição de Roteiro Administrativo:** Apresentação de um roteiro detalhado de providências e um fluxo procedimental seguro a ser seguido pela gestão do CREA-SC para a regularização do passivo financeiro, de modo a mitigar riscos jurídicos para a instituição e para os gestores envolvidos na tomada de decisão.
 - **Recomendações para Aprimoramento da Gestão Contratual:** Apresentação de recomendações técnicas para o aperfeiçoamento dos fluxos e procedimentos internos de gestão e fiscalização de contratos de obras e serviços de engenharia, com o objetivo de prevenir a ocorrência de situações análogas no futuro.
3. **Qualificação Técnica:** A consultoria deverá ser prestada por profissional com reconhecida e notória especialização na área de licitações e contratos administrativos, comprovada por meio de publicações, titulação acadêmica, atuação em casos de alta complexidade junto a outros órgãos públicos e experiência prática na interpretação e aplicação da Lei nº 14.133/2021 e da jurisprudência dos órgãos de controle.
4. **Independência e Imparcialidade:** O serviço deverá ser realizado com absoluta independência técnica e isenção, sendo vedada a participação de profissional ou sociedade que possua qualquer conflito de interesse com as partes envolvidas no Contrato nº 037/2023.

Os critérios de avaliação das propostas, os prazos de execução, as condições de entrega e os mecanismos de fiscalização serão detalhados no Termo de Referência.

Referências:

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 as 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho – Coordenador Executivo da Superintendencia, Matrícula: 359.

31/03/2026 as 16:31:22 por Flavio Schafer – Superintendente, Matrícula: 599.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

- *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.*
- *Acórdão 3370/2022 - TCU-Segunda Câmara.*
- *Decisão nº 954/2024, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (TCE/SC).*
- *Conclusão Técnica nº 9, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS).*
- *NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo, 8 ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2025, p. 228.*

4. Levantamento de mercado

No âmbito do levantamento de mercado realizado, verificou-se que a demanda apresentada pelo CREA-SC exige a prestação de **serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual**, consistente na elaboração de análise jurídica aprofundada acerca de situação administrativa específica relacionada à regularização da contratação de itens necessários ao funcionamento da Inspetoria Regional de Blumenau/SC.

A matéria envolve interpretação e aplicação da legislação de contratações públicas, especialmente da Lei nº 14.133/2021, bem como a avaliação das medidas juridicamente mais adequadas para a mitigação de riscos administrativos e institucionais, o que demanda exame técnico qualificado das circunstâncias fáticas e normativas do caso concreto. Trata-se, portanto, de atividade que não se limita à execução de procedimentos padronizados ou meramente operacionais, mas sim à elaboração de **análise jurídica especializada, individualizada e fundamentada**, voltada à solução de situação administrativa específica enfrentada pela Administração.

Nos termos do **art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133/2021**, os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual compreendem, entre outros, os serviços de assessoria e consultoria jurídica, quando caracterizada a necessidade de conhecimento técnico especializado para o adequado tratamento da matéria.

No levantamento preliminar de mercado, verificou-se a existência de diferentes formas de atendimento da demanda administrativa apresentada, dentre as quais:

- a) **Utilização exclusiva da assessoria jurídica interna** – alternativa inicialmente considerada, porém considerada insuficiente diante da complexidade jurídica do caso, da inexistência de precedentes administrativos internos e da necessidade de análise independente e especializada.
- b) **Contratação de escritório de advocacia especializado em Direito Administrativo** – alternativa juridicamente possível, porém dependente da identificação de profissional ou sociedade com expertise comprovada na análise de casos envolvendo execução de serviços sem cobertura contratual e indenização administrativa.
- c) **Contratação de jurista ou especialista de notória especialização em licitações e contratos administrativos** – alternativa considerada mais adequada, em razão da necessidade de elaboração de parecer jurídico altamente especializado, com análise doutrinária e jurisprudencial aprofundada.

Nesse contexto, identificou-se o **Dr. Joel Menezes Niebuhr** como profissional que reúne qualificação técnica compatível com a complexidade e especificidade da demanda apresentada. O referido profissional possui reconhecida trajetória acadêmica e profissional na área de Direito Administrativo, com notória atuação nas temáticas relacionadas a licitações e contratos administrativos, destacando-se por sua produção doutrinária, participação em atividades acadêmicas e experiência na prestação de consultoria jurídica especializada a órgãos e entidades da Administração Pública.

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 as 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho – Coordenador Executivo da Superintendencia, Matrícula: 359.

31/03/2026 as 16:31:22 por Flavio Schafer – Superintendente, Matrícula: 599.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

Tais elementos evidenciam **notória especialização**, caracterizada pelo conjunto de conhecimentos, experiências e qualificações técnicas que conferem ao profissional elevado grau de reconhecimento na área de atuação, circunstância que demonstra sua aptidão para a adequada execução do objeto pretendido.

Adicionalmente, a demanda apresentada pelo CREA-SC apresenta **caráter singular**, uma vez que envolve a análise jurídica de situação administrativa específica, que exige apreciação técnica individualizada, interpretação normativa qualificada e avaliação das alternativas juridicamente possíveis para a solução do caso concreto, com vistas à redução de riscos administrativos, institucionais e de responsabilização perante os órgãos de controle.

Dessa forma, a natureza da atividade a ser desenvolvida exige elevado grau de **expertise profissional, confiança técnica e capacidade analítica especializada**, características que não permitem a definição de critérios objetivos de comparação típicos de procedimentos licitatórios competitivos.

Nesse cenário, verifica-se a **inviabilidade de competição**, na medida em que o elemento central da contratação reside na especialização técnica e na capacidade intelectual do profissional a ser contratado para a elaboração de solução jurídica específica e personalizada para a Administração.

Assim, considerando:

- a caracterização do objeto como **serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual**, nos termos do art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133/2021;
- a **notória especialização** do profissional identificado;
- a **singularidade da demanda administrativa** apresentada; e
- a **inviabilidade de competição** decorrente dessas circunstâncias,

Conclui-se pela adequação jurídica da **contratação direta por inexigibilidade de licitação**, com fundamento no **art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021**.

5. Descrição da Solução como um todo

A solução concebida busca eliminar a insegurança jurídica e operacional enfrentada pelo CREA-SC em razão de despesa relevante e não prevista com itens necessários ao funcionamento da nova Inspeção de Blumenau, viabilizando a tomada de decisão segura, fundamentada e em estrita consonância com o interesse público e normativos aplicáveis. Consiste na obtenção de consultoria jurídica externa, com expertise reconhecida nacionalmente em direito administrativo e licitações, para fornecer análise técnica minuciosa do contexto, dos atos praticados e dos riscos administrativos, financeiros e pessoais envolvidos, mediante a emissão de parecer robusto e fundamentado.

A escolha da solução é justificada tecnicamente pela necessidade de garantir integridade, continuidade e qualidade no serviço público a ser prestado na unidade modernizada, mitigando riscos de responsabilização administrativa e pessoal; e economicamente, por buscar evitar prejuízos financeiros e institucionais que poderiam decorrer de abordagens insuficientemente embasadas, potencializando o retorno do investimento público já realizado. O aproveitamento de consultoria externa atende, ainda, à recomendação da Procuradoria Jurídica interna diante da ausência de precedentes e complexidade inédita do caso.

A opção por profissional ou empresa de notório saber jurídico encontra respaldo em jurisprudência consolidada do TCU, destacando-se que, conforme Acórdão 2775/2016-Plenário e julgados posteriores, a inexigibilidade de licitação é adequada para

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 às 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho – Coordenador Executivo da Superintendência, Matrícula: 359.

31/03/2026 às 16:31:22 por Flavio Schafer – Superintendente, Matrícula: 599.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

contratação de serviço técnico especializado de natureza singular, desde que o notório saber seja demonstrado objetivamente aos órgãos de controle.

A consultoria deverá subsumir o caso concreto à jurisprudência de tribunais e doutrina atualizada, apresentar cenários de encaminhamento estratégico com o respectivo embasamento normativo e procedimental, incluindo, se necessário, a orientação para eventual regularização, ressarcimento, reconhecimento de dívida ou ajustes internos. O foco é viabilizar decisão que promova a segurança jurídica e o interesse público, combinando rigor jurídico, observância à legislação vigente (Lei 14.133/21), acatamento às recomendações dos órgãos de controle e implementação célere e sustentável das medidas indicadas. O modelo de entrega privilegia soluções digitais, reuniões virtuais e máxima economicidade, sem necessidade de contratos continuados ou manutenção técnica posterior, dada a natureza conclusiva do serviço.

Riscos identificados:

- questionamento de pagamento sem cobertura contratual
- apontamento de dano ao erário
- responsabilização de agentes públicos
- judicialização da cobrança pela empresa executora

A contratação busca mitigar tais riscos mediante orientação jurídica especializada.

6. Estimativa de Quantitativo e do Valor

A estimativa de valor da contratação foi realizada com base em levantamento preliminar de preços praticados no mercado para serviços de consultoria jurídica especializada em Direito Administrativo e licitações públicas, considerando:

- honorários usualmente praticados por especialistas de reconhecida atuação nacional na área;
- contratações similares realizadas por órgãos públicos para elaboração de parecer jurídico especializado;
- complexidade técnica e relevância institucional da matéria a ser analisada.

O valor estimado de R\$ 80.000,00 mostra-se compatível com a natureza predominantemente intelectual do serviço, com a especialização exigida e com a complexidade jurídica do caso concreto.

Nome do Item	Quantidade Estimada	Preço Unitário	Preço Total
Prestação de serviços técnicos especializados de consultoria jurídica em Direito Administrativo, compreendendo análise documental, elaboração de parecer técnico-jurídico conclusivo e orientação procedimental para regularização administrativa da execução de serviços sem cobertura contratual no âmbito do Contrato nº 037/2023	1	R\$80.000,00	R\$80.000,00
Preço global do serviço R\$ 80.000,00			

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 as 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho – Coordenador Executivo da Superintendencia, Matrícula: 359.

31/03/2026 as 16:31:22 por Flavio Schafer – Superintendente, Matrícula: 599.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

7. Parcelamento do objeto

Considerando a natureza da demanda, evidencia-se que a contratação de consultoria jurídica especializada em direito administrativo e licitações refere-se a um objeto único e indivisível, que demanda análise global e integrada do contexto retratado, envolvendo aspectos de alta complexidade e especificidade técnica. A necessidade de apreciação abrangente, da entrada dos itens até a solução jurídica pretendida, exige abordagem holística para garantir uniformidade, coerência e segurança jurídica na orientação a ser prestada, inviabilizando o fracionamento em lotes ou parcelas distintas.

Dessa forma, o parcelamento da contratação, além de tecnicamente inadequado, comprometeria a eficiência e a coesão das soluções propostas, podendo resultar em interpretações desconexas e conflitos de entendimentos jurídicos. Ressalta-se, ainda, que a contratação por item único atende ao princípio da economicidade, uma vez que evita retrabalhos e potenciais riscos operacionais, estando alinhada às recomendações da Procuradoria Jurídica do Conselho e à busca pela melhor solução para uma situação inédita e de elevada materialidade.

8. Contratações correlatas e/ou Interdependentes

A presente contratação de consultoria jurídica especializada, embora autônoma em sua execução, guarda **correlação direta** com o Contrato nº 037/2023, que teve por objeto a execução de obra, e com a contratação da empresa Bruna Gelbcke Arquitetura Ltda., para elaboração de projeto de interiores e sonorização. A necessidade de assessoria jurídica especializada decorre justamente de desdobramentos fáticos e jurídicos surgidos durante a execução desses instrumentos, em especial no que tange à identificação de limites legais para aditamentos e à análise de serviços executados de forma extracontratual.

Conforme o Tribunal de Contas da União, a análise de contratações correlatas objetiva o tratamento integrado das contratações, considerando-se que estas "tratam de objetos similares ou complementares aos que serão demandados pela nova solução" (Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª Edição. Página 273). Nesse sentido, o serviço de consultoria em tela é **complementar** aos contratos de obra e arquitetura, pois visa a prover a necessária segurança jurídica para a resolução de pendências e o adequado encerramento das obrigações deles decorrentes.

Não se vislumbra, contudo, uma relação de **interdependência**. As contratações interdependentes são definidas como "aquelas que são pré-requisitos para o sucesso da nova solução, ou contratações cujo sucesso depende da solução ora examinada" (Manual de Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª Edição. Página 273). A execução da consultoria jurídica não depende da continuidade ou de qualquer ação nos contratos mencionados — que já tiveram sua execução finalizada —, mas sim da análise de fatos e documentos a eles relacionados. Do mesmo modo, a eficácia daqueles instrumentos já concluídos não depende do resultado desta consultoria.

Desta forma, conclui-se que: a) **Existem contratações correlatas**, das quais se origina a necessidade do presente serviço de natureza intelectual e especializada; b) **Inexiste interdependência**, o que afasta riscos de sobreposição, conflito de execução ou dependência operacional entre os instrumentos.

A contratação, portanto, justifica-se de forma autônoma, circunscrita a um cenário específico de análise jurídica, sendo plenamente justificada pelo seu caráter singular no contexto administrativo do CREA-SC.

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 as 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho Coordenador Executivo da Superintendencia, Matricula: 359.

31/03/2026 as 16:31:22 por Flavio Schafer Superintendente, Matricula: 599.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

9. Plano de Contratações Anual (PCA)

A ausência de previsão para a presente contratação de consultoria jurídica especializada no Estudo Técnico Preliminar, bem como em seu respectivo Plano Anual de Contratações, se justifica em razão de redefinição de necessidades institucionais ocorrida durante o exercício. O surgimento da demanda decorre de fato inédito, identificado apenas no decorrer da execução do contrato de construção da Inspetoria Regional de Blumenau/SC, quando foram detectadas situações não previstas inicialmente, envolvendo fornecimento de itens para a unidade que não puderam ser aditados ao contrato original, conforme entendimento da área jurídica e em observância à legislação vigente. Tal cenário, de natureza excepcional e não recorrente na rotina desta Autarquia, demandou a adoção de providências administrativas urgentes para o resguardo do interesse público e da regularidade do processo, resultando na necessidade de contratação de consultoria jurídica de notória especialização para fundamentar e orientar as medidas cabíveis.

Ressalta-se que, no momento da elaboração do Plano de Contratações Anual, não havia qualquer indicação quanto à existência de controvérsias jurídicas dessa natureza ou à necessidade de apoio técnico especializado adicional, sendo a demanda institucionalizada posteriormente à sua conclusão e motivada por fatos supervenientes ao planejamento inicial. Portanto, a presente contratação não figurou no plano original por se tratar de demanda extraordinária, surgida em decorrência de situação atípica e relevante, cuja adequada abordagem se faz imprescindível para assegurar a conformidade e a segurança jurídica das decisões administrativas do Conselho.

10. Demonstrativos dos resultados pretendidos

A contratação de consultoria jurídica especializada visa prover o suporte técnico necessário para a tomada de decisão em uma questão de **alta complexidade jurídica e administrativa**, referente à execução do contrato de construção da Inspetoria Regional de Blumenau. O objetivo precípuo é garantir o estrito **controle de legalidade** dos atos subsequentes, assegurando que a solução adotada para o passivo financeiro identificado seja técnica e juridicamente irretocável.

Conforme preconiza o artigo 53 da Lei nº 14.133/2021, a análise jurídica prévia é etapa indispensável no processo de contratação pública, visando "identificar e corrigir vícios porventura existentes, evitando que a contratação seja maculada com ilegalidades e defeitos que possam gerar a anulação de todo o procedimento ocasionando, assim, desperdício de tempo e de recursos públicos" (Compêndio de Perguntas Frequentes em Contratações Públicas e Matéria Administrativa da AGU). A contratação em tela alinha-se a essa mesma finalidade, atuando de forma preventiva para mitigar riscos e conferir segurança jurídica à gestão.

Os resultados esperados com a contratação podem ser detalhados nos seguintes eixos:

10.1. Segurança Jurídica e Mitigação de Riscos

A orientação especializada buscará fornecer à autoridade competente um subsídio técnico-jurídico robusto para decidir sobre o impasse contratual. O principal resultado pretendido é a **redução drástica dos riscos de responsabilização** pessoal do gestor e de futuros apontamentos por parte dos órgãos de controle. A atuação da consultoria garantirá que a decisão seja fundamentada na legislação e na jurisprudência consolidada, especialmente a do Tribunal de Contas da União, evitando soluções que possam ser questionadas sob a ótica da legalidade e da legitimidade.

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 as 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho – Coordenador Executivo da Superintendencia, Matricula: 359.

31/03/2026 as 16:31:22 por Flavio Schafer – Superintendente, Matricula: 599.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

10.2. Economicidade e Eficiência Administrativa

Em termos de economicidade, a contratação visa evitar prejuízos ao erário decorrentes de decisões equivocadas, que poderiam resultar em anulações, retrabalho ou na instauração de litígios judiciais onerosos para a autarquia.

A consultoria permitirá que se encontre a solução mais célere e adequada para a regularização do passivo e a plena utilização dos bens e serviços já adquiridos. Tal medida maximiza o **retorno sobre o investimento público** já realizado na construção e no aparelhamento da unidade, traduzindo-se em maior eficiência administrativa e na antecipação da entrega de valor público à sociedade e aos profissionais da área tecnológica.

10.3. Complementaridade Técnica e Desenvolvimento Institucional

É fundamental ressaltar que a contratação não substitui as atribuições do corpo jurídico interno, mas o complementa em uma matéria que, por sua **singularidade e complexidade**, exige notória especialização. A jurisprudência pátria, a exemplo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (Prejulgado n.º 6), reconhece a possibilidade de contratação de consultorias jurídicas "para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade" (TCEPR - Boletim de Jurisprudência 121).

Adicionalmente, a interação com a consultoria especializada promoverá a **transferência de conhecimento** (*know-how*) ao corpo técnico e jurídico do CREA-SC, funcionando como um estudo de caso prático. Esse processo contribui para a capacitação dos servidores e para o aprimoramento dos processos internos de gestão, servindo como precedente para a resolução de situações análogas que possam ocorrer no futuro e, assim, promovendo o **desenvolvimento institucional** da entidade.

10.4. Síntese dos Resultados Esperados

Em resumo, a contratação especializada permitirá alcançar os seguintes resultados concretos:

- **Estruturação de solução jurídica fundamentada** para o adimplemento do passivo de R\$ 402.962,36, com o devido embasamento para o pagamento da indenização e o afastamento do risco de enriquecimento ilícito da Administração.
- **Mitigação de riscos de apontamentos** por órgãos de controle, por meio da adoção de uma solução alinhada à legislação e à jurisprudência consolidada sobre o tema.
- **Segurança jurídica para a autoridade competente** na tomada de decisão, pautada em parecer técnico especializado que demonstre a legalidade, a economicidade e a eficiência da medida adotada.
- **Aperfeiçoamento dos processos internos** de fiscalização e gestão contratual, utilizando o caso concreto como um vetor para a capacitação do corpo funcional e a prevenção de novas ocorrências.

11. Providências prévias a serem adotadas

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 as 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho Coordenador Executivo da Superintendencia, Matricula: 359.

31/03/2026 as 16:31:22 por Flavio Schafer Superintendente, Matricula: 599.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

Considerando o objeto e as especificidades da contratação pretendida, observa-se que não há providências preliminares adicionais a serem adotadas pelo CREA-SC para viabilizar a celebração do contrato de consultoria jurídica especializada. A natureza do serviço – essencialmente intelectual e direcionado à análise e solução de questões jurídicas inéditas e complexas – dispensa a necessidade de ações preparatórias além das já inerentes ao processo de contratação pública.

Dessa forma, a contratação pode ser conduzida de forma direta, respeitados os requisitos legais próprios, não havendo etapas ou medidas prévias que condicionem a efetivação do ajuste. O atendimento da demanda em questão requer, tão somente, a efetiva formalização do contrato com profissional ou empresa de notória especialização em direito administrativo, conforme a necessidade apresentada.

Como providências prévias à contratação, deverão ser reunidos e organizados todos os documentos relevantes para a análise jurídica do caso concreto, incluindo:

- cópia integral do Contrato nº 037/2023 e seus aditivos;
- documentos técnicos do Departamento de Engenharia;
- comunicações formais ou informais relativas à execução dos serviços extracontratuais;
- Parecer PROJUR nº 344/2025;
- levantamento detalhado dos serviços e bens executados sem cobertura contratual.

A disponibilização organizada dessas informações constitui condição essencial para a adequada execução da consultoria.

12. Possíveis impactos ambientais

No âmbito deste Estudo Técnico Preliminar, conclui-se pela inexistência de possíveis impactos ambientais decorrentes da contratação pretendida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Santa Catarina – CREA-SC, que visa a obtenção de consultoria jurídica especializada para análise e orientação em tema específico relacionado à execução contratual. Ressalta-se que a natureza do objeto da contratação é eminentemente intelectual, restrita à prestação de serviços técnicos de consultoria e assessoramento jurídico especializado, não envolvendo qualquer intervenção direta no meio ambiente, obras civis, instalação de equipamentos ou atividades potencialmente poluidoras.

Além disso, destaca-se que a contratação não abrange fornecimento de bens, execução de obras ou serviços com impacto físico no espaço ou utilização de recursos naturais, restringindo-se exclusivamente à análise documental, emissão de pareceres e orientação jurídica. Dessa forma, eventual impacto ambiental é inexistente ou absolutamente insignificante no que se refere à contratação pretendida, não havendo qualquer risco de geração de resíduos, alteração de uso do solo, emissão de poluentes ou qualquer outro dano ambiental significativo.

Portanto, entende-se que a contratação, nos termos propostos, não demanda a adoção de medidas específicas de prevenção, mitigação ou compensação ambiental, tampouco a realização de estudo de impacto ambiental, visto que se trata de serviço técnico de natureza consultiva e intelectual. Assim, resta justificada a inexistência de possíveis impactos ambientais relevantes relacionados à contratação pretendida, nos moldes e finalidades expostos neste Estudo Técnico Preliminar.

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 as 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho – Coordenador Executivo da Superintendencia, Matricula: 359.

31/03/2026 as 16:31:22 por Flavio Schafer – Superintendente, Matricula: 599.



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE SANTA CATARINA – CREA-SC

13. Conclusão

Diante da situação descrita, que evidencia a necessidade de uma orientação jurídica especializada para solucionar questão inédita e de grande relevância econômico-administrativa, e considerando a análise técnica realizada, conclui-se que a contratação de serviços técnico-jurídicos especializados em direito administrativo, especialmente voltados à Lei de Licitações, mostra-se adequada e necessária para o atendimento da demanda apresentada pelo CREA-SC. Ressalta-se que a contratação ora pretendida encontra respaldo na recomendação da Procuradoria Jurídica do Conselho, visa assegurar a segurança jurídica e a adoção da melhor solução para o caso concreto, além de se enquadrar nos parâmetros técnicos e legais exigidos, motivo pelo qual opinamos favoravelmente pelo prosseguimento do processo de contratação.

Florianópolis/SC (datado e assinado eletronicamente)

Documento assinado eletronicamente, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

31/03/2026 as 16:28:32 por Ivan Gabriel Coutinho Coordenador Executivo da Superintendencia, Matricula: 359.

31/03/2026 as 16:31:22 por Flavio Schafer Superintendente, Matricula: 599.