



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parecer nº 160/2025

Processo Administrativo Eletrônico nº 3.435/2025

Referência: Contratação de instituto para elaboração, organização e execução dos processos seletivos 2025.

EMENTA: CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE INSTITUTO PARA ELABORAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E EXECUÇÃO DE PROCESSOS SELETIVOS 2025. FUNDAMENTO NO ART. 75, INCISO XV, DA LEI N 14.133/2021. PARECER JURÍDICO PARA CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA A RECOMENDAÇÕES. Necessidade de atenção à análise detalhada de riscos, à justificativa objetiva da escolha do contratado e à realização de pesquisa de preços conforme art. 23 da lei nº 14.133/2021. Comprovação de requisitos legais da instituição e gestão financeira do contrato. Exigência de divulgação do ato autorizador no sítio eletrônico oficial e no PNPC. opinativo, não vinculante, sujeito à avaliação da autoridade competente

1. O presente expediente refere-se a um processo administrativo destinado à contratação do instituto Consulpam para elaboração, organização e execução dos processos seletivos 2025, mediante dispensa de licitação.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para análise jurídica:

- I) Requerimento de Contratação (REC);
- II) Termo de Referência;
- III) Justificativa da Dispensa de Licitação;
- IV) Documentos de habilitação da contratada;
- V) Proposta de preços e justificativa do valor cobrado;
- VI) Demonstração de disponibilidade orçamentária; e
- VII) Minuta do contrato administrativo;

3. Por último, a Diretoria de Compras e Licitações encaminha à Procuradoria do Município pedido para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade, conforme estabelecido nos artigos 53 da Lei nº 14.133/2021, levando em consideração também o disposto no artigo 28 do Decreto Municipal nº 10.792/2023.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹**

¹ Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).



I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...] É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*².

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. A Constituição Federal estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação.

12. Entretanto, em casos determinados, a legislação admite a contratação direta, compreendidos os casos de dispensa de licitação e inexigibilidade, sem a submissão ao processo licitatório, na medida em que somente será lícito contratar diretamente, se a situação fática se enquadrar em uma das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas na Lei nº 14.133/2021.

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo: Atlas*, 2012. p. 239



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

13. Portanto, é essencial demonstrar que as condições para a dispensa ou inexigibilidade estão sendo atendidas para garantir a regularidade do processo administrativo de contratação direta.

14. No presente caso, a Unidade Demandante indicou como solução a contratação por dispensa de licitação com o instituto CONSULPAM, com base no artigo 75, inciso XV da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;

15. Conforme o dispositivo transcrito, a licitação é dispensável para a contratação de instituições brasileiras dedicadas à pesquisa, ensino, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, e estímulo à inovação, desde que essas atividades estejam previstas em seu regimento ou estatuto. Além disso, essas instituições devem possuir reputação ética e profissional ilibada e não visarem fins lucrativos.

16. Para que se possa considerar que a instituição satisfaz efetivamente os pressupostos do artigo supra, desenvolveu-se o entendimento de que deve haver correlação lógica entre os objetivos preconizados no inciso XV do art. 75 da Lei nº 14.133/21, a natureza da instituição e o objeto do contrato ou convênio.

17. Em relação aos procedimentos formais para contratação, o Decreto Municipal nº 10.792/2023 estabelece que o processo de contratação direta, que inclui os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, deverão ser precedidas de estudo técnico preliminar, análise de riscos e instruídas com termo de referência, conforme documentos e atos previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, quais sejam:

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:



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

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.

18. Assim, serão analisados apenas os requisitos não abordados anteriormente, que refletem a formalização dos atos necessários para a conclusão do procedimento licitatório.

19. O processo de contratação direta se inicia com a oficialização da necessidade através do Requerimento de Contratação (REC), elaborado pelo Documento de Formalização de Demanda (DFD).

20. A partir dessa identificação, é possível explorar soluções disponíveis no mercado, as quais podem diferir do pedido inicial definido no Requerimento de Contratação (REC). Após identificar a melhor solução, considerando possíveis alternativas, inicia-se a fase de estudo detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos. **A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.**

21. A seguir, o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

22. Após a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a escolha da melhor solução, o próximo passo é o planejamento da contratação, que deve incluir a análise de riscos. De acordo com os §§ 3º e 4º do art. 46 do Decreto Municipal n. 10.792/2023, é necessário, sempre que possível, dedicar a cada processo a identificação e a avaliação de riscos. Essas orientações devem ser elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei n. 14.133/2021:



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

§ 3º O órgão ou entidade demandante, independentemente da formulação ou implementação de matriz de risco, deverá proceder a uma análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta e da boa execução contratual.

§ 4º A análise a que se refere o § 3º, sempre que possível, deve levar em consideração o histórico de licitações, inclusive as desertas ou frustradas, e contratações anteriores com objeto semelhante, aferindo-se e sanando-se, de antemão, eventuais questões controversas, erros ou incongruências do procedimento.

23. No caso em análise, o estudo técnico preliminar apresenta uma descrição detalhada das atividades a serem realizadas pela instituição contratada, bem como os requisitos mínimos de habilitação, o que demonstra um esforço para garantir a qualidade e a transparência do processo seletivo. A escolha do Instituto Consulpam é justificada por sua experiência técnica e reputação, o que atende ao requisito de inquestionável reputação ética e profissional previsto no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021.

24. Apesar dos pontos positivos, o estudo técnico preliminar apresenta lacunas significativas. A ausência de uma análise detalhada de riscos, conforme exigido pelo art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, compromete a avaliação da viabilidade técnica e socioeconômica da contratação. Além disso, a justificativa para a escolha do Instituto Consulpam carece de critérios objetivos e comparativos, como análise de mercado ou levantamento de outras instituições qualificadas, o que pode gerar questionamentos sobre a imparcialidade e a transparência do processo. A inexistência de previsão no Plano de Contratações Anual também pode ser interpretada como uma falha de governança, ainda que não inviabilize a contratação.

25. Quanto à elaboração do Termo de Referência, o art. 54, do Decreto Municipal n. 10.792/2023, dispõe que este documento deverá conter os elementos do inciso XXIII do art. 6º da mesma lei.

26. A fundamentação jurídica da contratação está baseada no art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, que permite a dispensa de licitação para contratação de instituição brasileira com finalidade estatutária, desde que esta tenha inquestionável reputação ética e profissional.

27. A contratação direta, nos termos do art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, pode ser considerada vantajosa por permitir maior celeridade e eficiência na realização dos processos seletivos, especialmente diante da necessidade de excepcional interesse público.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

28. Por outro lado, há riscos relacionados à fundamentação da dispensa de licitação. A justificativa baseada no art. 75, inciso XV, exige comprovação robusta de que a empresa contratada atende aos requisitos legais, como finalidade estatutária e ausência de fins lucrativos, o que pode ser questionado em caso de insuficiência documental. Além disso, a vinculação do pagamento ao número de inscrições pode gerar insegurança financeira para a contratada e comprometer a execução do contrato. A ausência de previsão para situações de inadimplência ou desistência de candidatos inscritos também pode impactar negativamente o cumprimento das obrigações contratuais.

29. Recomenda-se a adoção de medidas mitigadoras, como a garantia de documentação comprobatória, planejamento financeiro adequado, fiscalização rigorosa e ampla transparência em todas as etapas do processo seletivo.

30. Em síntese, o Termo de Referência está, em geral, alinhado às disposições legais e normativas aplicáveis, mas requer atenção especial à fundamentação da dispensa de licitação e à gestão financeira do contrato. A implementação das recomendações propostas contribuirá para a mitigação de riscos e para a garantia da legalidade e eficiência da contratação.

31. Quanto a estimativa da despesa e a justificativa do preço estampados nos incisos II e VII do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o art. 23 do mesmo diploma legal estabelece diretrizes para a estimativa de preço, exigindo que o valor estimado esteja em consonância com os praticados pelo mercado, considerando economias de escala e as peculiaridades locais.

32. Esse, inclusive, é o posicionamento do Tribunal de Contas de Santa Catarina:

Prejulgado:1950

*A contratação direta de instituição sem fins lucrativos, mediante dispensa de licitação sustentada no art. 24, inciso XIII, da Lei Federal nº 8.666, de 1993, é viável, desde que o ato seja devidamente fundamentado e demonstrado o atendimento dos requisitos legais, e a correlação entre o dispositivo legal (inciso XIII do art. 24), a natureza da instituição e o objeto contratado, **bem como a justificativa do preço** (taxa de inscrição dos interessados no concurso público). (grifei)*

33. Nesse sentido, ainda, cita-se o que dispõe o parágrafo único do art. 80 do Decreto Municipal nº 10.792/2023:

Art. 80. O processo de contratação direta que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação deverá ser instruído com os documentos previstos no art. 72 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

Parágrafo único. Na contratação direta por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 23 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, 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 um ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

34. O art. 23 da Lei nº 14.133/2021 determina que o valor previamente estimado da contratação deve ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerando preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observando a economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. O § 1º do mesmo artigo especifica os parâmetros que devem ser utilizados para a definição do valor estimado, incluindo:

- Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente em sistemas oficiais, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);
- Contratações similares feitas pela Administração Pública no período de até um ano anterior à pesquisa;
- Dados de pesquisa publicada em mídia especializada ou tabelas de referência formalmente aprovadas;
- Pesquisa direta com no mínimo três fornecedores, mediante solicitação formal de cotação;
- Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.

35. Adicionalmente, o § 4º do art. 23 prevê que, nas contratações diretas por inexigibilidade ou dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto pelos métodos ordinários, o contratado deverá comprovar que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes, por meio de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até um ano anterior ou por outro meio idôneo.

36. O art. 18 reforça que a fase preparatória do processo licitatório deve incluir o planejamento detalhado, abordando considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação. Entre os elementos obrigatórios dessa fase estão o orçamento estimado, com composições de preços utilizados para sua formação e a estimativa do valor da contratação, acompanhada de preços unitários referenciais, memórias de cálculo e documentos que lhe dão suporte.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

37. O art. 6º, XXIII define o termo de referência como documento essencial para a contratação de bens e serviços, devendo conter estimativas do valor da contratação, acompanhadas de preços unitários referenciais, memórias de cálculo e os parâmetros utilizados para obtenção dos preços.

38. Dessa forma, a ausência de pesquisa de preços no processo de dispensa de licitação, substituída por justificativas baseadas em preços praticados pela própria instituição contratada não atende integralmente às exigências legais. A Lei nº 14.133/2021 exige que o valor estimado seja fundamentado em parâmetros objetivos e verificáveis, como os descritos no art. 23, § 1º, e que a estimativa seja acompanhada de documentos que comprovem a compatibilidade dos preços com os valores de mercado.

39. A ausência de pesquisa de preços e a justificativa baseada exclusivamente em preços praticados pela instituição contratada não garante a compatibilidade do valor estimado com os valores de mercado, conforme exigido pelo art. 23. Recomenda-se que a unidade demandante realize pesquisa de preços utilizando os parâmetros previstos na legislação, como consulta a bancos de dados públicos, pesquisa direta com fornecedores ou análise de contratações similares, e que elabore termo de referência contendo as estimativas de valor acompanhadas de memórias de cálculo e documentos de suporte. Isso assegurará maior transparência e conformidade com os princípios da economicidade e eficiência na gestão pública.

40. Continuando a análise, o inciso IV do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 trata da estimativa de despesas e da comprovação da compatibilidade da previsão orçamentária com o compromisso a ser assumido. A disponibilidade orçamentária é atestada por meio das Certidões Orçamentárias juntadas no Despacho nº 01. Outrossim, ressalta-se que as certidões atesta bloqueio das despesas, porém o fato de que o pagamento será efetivado de acordo com o número de inscritos, deve-se ater a unidade demandante da reserva de recursos orçamentários para o caso de ultrapassar o valor estimado.

41. Quanto aos requisitos de habilitação, deve-se atentar, também, para o requisito negativo que consta no art. 14, inciso III da Lei nº 14.133/2021 e do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1992):

Lei nº 14.133/2021

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

[...]



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

Lei nº 8.429/1992

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

42. Assim, os documentos juntados no Despacho nº 01 parecem demonstrar que os preços estão de acordo com os praticados no mercado no valor proposto pela Instituição, indo ao encontro do que dispõe os normativos legais.

43. Em relação à minuta do contrato acostada aos, verifica-se que as cláusulas contratuais estão em conformidade com as obrigações para consecução da contratação.

44. Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. Conforme se extrai do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, "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."

45. O sítio eletrônico oficial, por seu turno, é definido pelo art. 6º, inciso LII, da mesma lei
Av. Santa Catarina, 195 - 89500-000 Caçador SC - fone (49) 3666-2400 - www.cacador.sc.gov.br



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

como "sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades."

46. Assim, não há necessidade de publicação de atos no Diário Oficial no caso de contratação direta.

47. Vale destacar, ainda, que além da divulgação no sítio eletrônico oficial, à luz do art. 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de sua assinatura, no caso de contratação direta.

II. DA CONCLUSÃO

48. Ante o exposto, nos termos do art. 28, caput e § 2º, da Lei nº 14.133/2021, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela viabilidade jurídica da dispensa da licitação pretendida, com fulcro no artigo 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, recomendando-se o prosseguimento do processo sujeito à avaliação da Autoridade Competente quanto à oportunidade e conveniência do ajuste, devido às recomendações emitidas ao longo deste parecer.

49. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 14 de outubro de 2025.

Roselaine de Almeida Périgo
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903