



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 3.787/2025

REQUERENTE: SMDECT

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada para consultoria, análise de mérito cultural e acompanhamento dos editais da Lei Aldir Blanc.

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, no qual a Secretaria interessada tem em vista a contratação de empresa especializada para consultoria, análise de mérito cultural e acompanhamento dos editais da Lei Aldir Blanc. Conforme justificativa no ETP¹. Vejamos:

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE E JUSTIFICATIVA

O objeto do presente Estudo Técnico Preliminar é a contratação de empresa especializada para consultoria, análise de mérito cultural e acompanhamento dos editais da Lei Aldir Blanc.

A contratação é fundamental, serviço de análise de 63 projetos inscritos no Edital de Chamamento Público nº 01/2024 - SMDECT/Montenegro-RS, emissão de análise de mérito cultural, acompanhamento dos recursos, por ventura recebidos, e capacitação para os projetos contemplados (que poderá ser realizada no formato híbrido - presencial e/ou virtual), com finalidade de orientar acerca da execução e prestação de contas.

Justificamos a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, profissional ou 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, devido ao número de projetos concorrentes, demanda e imparcialidade.

Não se trata de uma contratação de Registro de Preço tendo em vista referir-se a um produto que compreende execução única.

Os autos foram remetidos a esta PGM para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário.

¹ https://s3.sa-east-1.amazonaws.com/otimize-edoc/edoc_1410/2025/04/08/3C5C73C23E0A76F24C96EFA8/ETP_ALDIR_BLANC.pdf?X-Amz-Content-Sha256=UNSIGNED-PAYLOAD&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAY2AOIST6YOOX2GWQ%2F20250429%2Fs3-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20250429T185646Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-Signature=f6ca32eb063c072f508411e8e6155bfeb3943272ea9545f4e0b83db56103fcb

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

a) DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES²:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

É importante ressaltar que a autoridade consultante e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6³:

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.”.

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação. Por sua própria natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

III. DOS REQUISITOS PARA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

O art. 74 da Lei 14.133/2021 prevê as hipóteses em que a licitação é considerada inexigível. Ou seja, traduz os casos que o legislador entende ser inviável a competição em razão da realidade fática que impossibilita a realização do processo licitatório que atenda ao interesse público ali perseguido. 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:

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

³ STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

§ 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.

Segundo a lição de Marçal Justen Filho⁴, a prescrição de inexigibilidade da Lei Federal nº 14.133/2021, dispensa, na hipótese, o requisito atinente à natureza singular do serviço:

A Lei 14.133/2021 suprimiu a exigência de singularidade do objeto para a configuração da inviabilidade de competição relativamente a serviços técnicos especializados. A nova modelagem legislativa não significa que todo e qualquer serviço técnico especializado comportaria contratação por inexigibilidade de licitação. No regime da Lei de 2021, a inviabilidade de competição depende da exigência da prestação por sujeito dotado de notória especialização.

Não obstante, é oportuno considerar os seguintes apontamentos doutrinários para a adequada interpretação do dispositivo em exame. Vejamos:

Por outro lado, o texto legal não mais se reporta à “singularidade do objeto”, requisito expressamente estabelecido na Lei nº 8.666/1993, para a inexigibilidade de contratação de serviços técnicos especializados (art. 25, II). A princípio parece que a notória especialização na nova Lei de Licitações surge com um sentido mais flexível, não exigindo que o prestador de serviço a ser contratado seja o único capaz de atender às expectativas do objeto do contrato. Porém, ao manter o requisito de “essencialidade”, remete à necessidade de demonstração da indispensabilidade da especialidade que se busca no profissional contratado para a realização do serviço. Logo, de antemão, para a inexigibilidade é indispensável que o objeto a ser contrato se apresente de forma delimitada, capaz de justificar a essencialidade daquele profissional diretamente contratado. Entende-se, então, que a identificação das necessidades da Administração que motivaram o interesse em contratar precede (ou seja, antecede lógica e cronologicamente) a análise da notória especialização do profissional. Em outras palavras, primeiro deverá ser definida a demanda, cuja finalidade precípua é o atendimento do interesse público, para depois ser escolhido o profissional mais adequado para sua plena satisfação, oportunidade em que será demonstrada, se for o caso, a essencialidade da atuação de profissional com notória especialização para sua plena satisfação, apto a justificar a contratação mediante inexigibilidade. (...) Não se ignora a ausência do termo “singular” na redação do art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021 como requisito para a contratação por inexigibilidade de licitação. Porém, não se vislumbra como se separar a notória especialização do prestador do serviço do caráter

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo.: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559645770



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

único (singular) da demanda da Administração Pública. Para que haja a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, faz-se necessária a especialidade da demanda a ser suprida por um profissional cuja especialização seja essencial ao seu atendimento. Sem uma demanda especial, ou seja, singular, a exigência de notória especialização não se sustenta, o que volta a atrair a licitação por técnica e preço⁵.

Adotando-se, por cautela, tal viés interpretativo, ainda que a questão relativa à singularidade permaneça, por ora, indefinida, revela-se suficiente à caracterização da inexigibilidade a adequada delimitação prévia do objeto a ser contratado pela Administração, configurando-se como antecedente lógico apto a justificar a notória especialização do prestador do serviço.

Estabelecidas tais premissas, passa-se à análise detida dos pressupostos concernentes à comprovação da inviabilidade de competição.

b) COMPROVAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO

A inexigibilidade de licitação prevista nos termos do § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo reconhecimento no campo de atuação decorra de elementos objetivos, tais como desempenho anterior, experiência, estudos, publicações, estrutura organizacional, equipe técnica qualificada, entre outros fatores diretamente relacionados à sua atividade. Tais atributos devem permitir à Administração Pública inferir que o trabalho do contratado é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto contratual. Assim, a inexigibilidade de licitação, nesse contexto, não se sustenta apenas na reputação do contratado, mas exige demonstração concreta de que a sua expertise singular é indispensável à obtenção do resultado esperado, assegurando o interesse público envolvido. Vejamos:

*§ 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.*

O Prof. Jacoby Fernandes⁶ afirma que a escolha do prestador de serviço está no âmbito do poder discricionário do gestor público, cabendo a este agente estatal comprovar que sua escolha recaiu entre um dos vários prestadores de serviço que detêm notória especialização em sua área de atuação. O que tornará a licitação

⁵ GHIGNONE, Luciano Taques. TOURINHO, Rita. Inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços advocatícios – limites e possibilidades. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 83, jan./mar. 2022

⁶ LUIZA, Ana; ULISSES, Jorge; FERNANDES, Murilo Jacoby. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021, 141



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

inexigível é a comprovação de que há maior grau de confiança neste prestador a ponto de entender que nenhum outro, mesmo aqueles também detentores de notória especialização, poderia suprir a necessidade da Administração Pública. Vejamos:

“Portanto, a conclusão a que se chega é que, mesmo não mais sendo a singularidade do objeto requisito essencial da contratação, não foi generalizada a contratação de notórios especialistas. Satisfeitos os demais requisitos exigidos expressamente em lei, a motivação do ato deve evidenciar por que o gestor público considera que uma empresa ou profissional, já notório especialista nos termos da lei, é ‘essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’. (...) A exigência da lei ficou agora mais clara e objetiva; sai da discussão de singular, que poderia até ser sinônimo de único no mundo, para uma discussão de confiar que uma empresa ou um profissional é o mais adequado para a execução do serviço. ”

Nesse sentido, a hipótese em questão se enquadra na inexigibilidade de licitação devido notória especialização.

Conforme descrito no item 3 e item 5⁷, entende-se atendida a exigência do art.74, inciso III, letra C e §3º da Lei 14.133/2021.

IV. RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO

A escolha do contratado fundamenta-se na necessidade de garantir a execução eficiente do objeto do contrato por meio de uma instituição/empresa que demonstre capacidade técnica e experiência comprovada. Conforme o documento apresentado, juntamente com portfólio⁸, anexo ao despacho n.º 12, verificou-se que o contratado atende plenamente aos critérios exigidos.

Em certos casos, há apenas um único particular em condições de executar o objeto contratado. Nesse contexto, a autoridade administrativa reconhece a situação e anexa a documentação comprobatória pertinente.

⁷ https://s3.sa-east-1.amazonaws.com/otimize-edoc/edoc_1410/2025/04/08/3C5C73C23E0A76F24C96EFA8/ETP_ALDIR_BLANC.pdf?X-Amz-Content-Sha256=UNSIGNED-PAYLOAD&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAY2AOIST6YOOX2GWQ%2F20250429%2Fsa-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20250429T190702Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-Signature=5e4be231e27ad65e4304b45d9d0a30d1a5fac01af849eef6bd6065172d16fd5e

⁸ https://s3.sa-east-1.amazonaws.com/otimize-edoc/edoc_1410/2025/04/22/AF840E5533F7B62DB7BB90F1/PORTFOLIO_COLETIVO_MORABEZA_E_MORABEZA_CULTURAL.pdf?X-Amz-Content-Sha256=UNSIGNED-PAYLOAD&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAY2AOIST6YOOX2GWQ%2F20250429%2Fsa-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20250429T190647Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-Signature=4f9e10e35f498be7f9d48f9347d15add525c8ddecb3f570b04c1de5c424d8a37



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Entretanto, na maioria das vezes, há uma pluralidade de particulares em condições de contratar. A escolha de um candidato deve ser justificada de forma racional e adequada, levando em consideração a evidência de que essa é a solução mais apropriada para o caso específico. Quando houver múltiplos sujeitos em iguais condições de contratação, sendo impossível distinguir qual seria o mais adequado, a solução é o sorteio. No entanto, a escolha aleatória é válida apenas quando não existir um critério discriminatório apropriado.

Em muitos casos, a seleção do particular a ser contratado está diretamente vinculada às razões que dispensam a licitação. Contudo, também pode haver situações em que o critério de escolha seja subjetivo, com base na confiança na qualificação do sujeito para a execução adequada do contrato. Isso ocorre especialmente em casos de inexigibilidade de licitação para serviços técnicos especializados, predominantemente intelectuais.

Em todos os casos, é imprescindível que a autoridade justifique a escolha com base em razões compatíveis com as finalidades a serem alcançadas. Não é permitido que a motivação do ato se limite a invocar a competência discricionária e afirmar que o particular preenche os requisitos para executar o objeto. No qual se restou comprovado os motivos que levaram a escolha da contratação direta, conforme justificativa em anexo ao despacho n.º 16⁹.

V. JUSTIFICATIVA DE PREÇO

Em análise ao processo de contratação direta em questão, especialmente no que tange ao disposto no Art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, referente à justificativa de preço, é possível concluir que todos os requisitos legais foram devidamente atendidos.

Inicialmente, conforme estabelecido pela norma, a justificativa de preço deve ser apresentada nos casos de inexigibilidade ou dispensa de licitação, a fim de demonstrar que o valor contratado está em conformidade com os preços de mercado e que a escolha do fornecedor foi adequada. No caso presente, cumpre destacar que a justificativa de preço foi elaborada, em observância aos princípios da legalidade, da transparência e da economicidade, essenciais na Administração Pública.

Com base nas evidências documentais e nas explicações apresentadas, podemos concluir que a justificativa de preço está em total conformidade com os requisitos legais e que a Administração Pública observou o devido processo de pesquisa e análise, garantindo que a contratação seja vantajosa e dentro dos parâmetros exigidos

⁹ https://s3.sa-east-1.amazonaws.com/otimize-edoc/edoc_1410/2025/04/25/0B8E6F141DCDA7AD6BD19D64/Justificativa_consultoria.pdf?X-Amz-Content-Sha256=UNSIGNED-PAYLOAD&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAY2AOIST6YOOX2GWQ%2F20250429%2Fsa-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20250429T191638Z&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-Signature=f0696e8ee97c2b3bf4b7402f2f0bde53f086b300eaed8ecc612165d659b7196f



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

pela legislação, partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações).**

VI. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município **OPINA PELA INEXIGIBILIDADE** da licitação para a contratação de empresa especializada para consultoria, análise de mérito cultural e acompanhamento dos editais da Lei Aldir Blanc, em conformidade com o disposto no artigo 74, inciso III, letra C e §3º da Lei 14.133/2021.

É o parecer.

Montenegro/RS, 09 de maio de 2025.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697