



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

PARECER JURÍDICO Nº 092/2025
Parecer de Inexigibilidade de Licitação

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 044/2025

INEXIGIBILIDADE Nº 014/2025

OBJETO: Contratação de empresa para participação em capacitação com o tema "fiscalização ambiental municipal", a ser realizada em Cascavel, nos dias 08 e 09 de maio, conforme condições e exigências estabelecidas em edital e documentação anexa.

1 - RELATÓRIO

Foi encaminhado para análise quanto à regularidade jurídica do procedimento, o processo administrativo cujo objeto se encontra descrito no preâmbulo acima, no valor de R\$ 1.890,00 (um mil, oitocentos e noventa reais).

Indica a contratação com a empresa **IAGP INSTITUTO APLICADO EM GESTÃO PÚBLICA LTDA.** (CNPJ nº 32.651.451/0001-85), mediante inexigibilidade de licitação.

Os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à análise:

1. Solicitação de compra/contratação balancete de despesa resumido (fls. 001-002);
2. Estudo Técnico Preliminar, contendo mapa de riscos (fls. 009-015);
3. Termo de Referência (fls. 003-008);
4. Proposta comercial, certidões atinentes à regularidade fiscal e documentação da empresa (fls. 017-052);
5. Declaração de não previsão no PCA (não assinada) (fl. 053);
6. Solicitação de inexigibilidade de licitação (não assinada) (fl. 054);
7. Autorização para inexigibilidade de licitação (não assinada) (fl. 055);
8. Aviso de inexigibilidade (não assinado) (fl. 056);
9. Edital de inexigibilidade, contendo TR e modelo de contrato (fls. 057-071);
10. Ato de designação da comissão permanente de licitações (fls. 073-074);
11. Parecer contábil indicando a existência de recursos para cumprimento das obrigações (fl. 072);

É, em síntese, o relatório.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

2 - QUANTO AO CARÁTER OPINATIVO DO PARECER JURÍDICO

A doutrina classifica os pareceres como atos administrativos enunciativos, ou seja, quando é externado uma opinião ou um juízo de valor.

A doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que “o parecer é facultativo quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, além de não ser vinculante para quem o solicitou. (...) O parecer é obrigatório quando a lei o exige como pressuposto para a prática do ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante).”

No mesmo sentido segue o entendimento do Supremo Tribunal Federal que assim decidiu:

(...) embora o Parquet tenha afirmado que a agravante teria agido dolosamente em seu parecer, diante da existência de contradições sobre a exclusividade [...], o processo administrativo, em nenhuma das suas manifestações, sinalizou tais ocorrências, sendo certo, ademais, que a denunciada somente detinha competência para emitir parecer técnico sobre a inexigibilidade da licitação sob o prisma estritamente jurídico, não cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, tampouco examinar a veracidade das questões de natureza técnica (como a autenticidade da documentação acostada), administrativa ou financeira, salvo teratologia, que não ficou evidenciada na espécie.

Por outro lado, a manifestação levada a efeito foi de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não a orientação exposta no parecer. Ou seja, o parecer tem natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93), porém não vinculante” (...) (STF, AgReg no HC nº 155.020).

O Tribunal de Contas da União também já se posicionou quanto ao caráter opinativo do Parecer Jurídico:

A compulsoriedade legal, no entanto, não alcança os atos de dispensa e de inexigibilidade de licitação [...] Assim, apesar de bastante recomendável que a decisão pela dispensa ou pela inexigibilidade esteja respaldada em parecer jurídico, em não havendo exigência legal para a consulta, a manifestação do parecerista jurídico não se reveste de caráter vinculante, mas opinativo. 14. A esse ponto, observo que a análise e a aprovação das minutas dos contratos pela assessoria jurídica não envolvem, necessariamente, a avaliação do cabimento das hipóteses de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação. TCU - Acórdão 2121/2010 - Plenário. 011.595/1999-0. Ministro Relator BENJAMIN ZYMLER. Publicação: Dou 01/09/2010.

Nestes termos, o art. 53 da Lei 14.133/2021 diz que “Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio da legalidade mediante análise jurídica da contratação.” O § 1.º do mesmo artigo diz, ainda, que o órgão de assessoramento jurídico, deverá, na elaboração do parecer jurídico apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade, redigindo sua manifestação em linguagem simples e compreensível, de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação, com exposição de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

Sendo que não há comando legal que determine a fiscalização posterior do cumprimento das recomendações feitas pela Procuradoria Jurídica.

Tem-se ainda que o exame realizado se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto a ser contratado, suas características, requisitos, quantidades e demais especificações necessárias, pois, parte-se da premissa de que a autoridade competente se aparelhou de conhecimentos técnicos exigidos para a adequação às necessidades da Administração.

Passa-se então à análise do processo.

3 - ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1 Da configuração da hipótese de contratação direta mediante inexigibilidade

A Constituição Federal, consoante princípios e normas estabelecidas pelo art. 37, caput, e inciso XXI, 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. Entretanto, em casos determinados, a legislação admite a contratação direta sem submissão ao processo licitatório (art. 37, inc. XXI, primeira parte, CF/88).

Logo, no que se refere à pretendida contratação direta, mediante reconhecimento de hipótese de inexigibilidade de licitação, o afastamento da licitação configura verdadeira exceção à regra geral aplicável às compras públicas, refletindo hipótese de mitigação do dever de rígida observância às respectivas regras e de relativização da presunção de que a prévia licitação produz a melhor contratação. O dever de licitar pode ser afastado quando a lei a *dispensa* ou o declara *inexigível*.

No presente caso, consta no Edital (fls. 070-071) que a contratação direta tem por fundamento o art. 74, inc. III, "f", da Lei 14.133/2021, que aponta:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...)

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

(...)

§ 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.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

É importante mencionar, que a expressão "*em especial nos casos de*" indicada no artigo, aponta para rol exemplificativo nos incisos e alíneas que se seguem, de modo que, assim como já ocorria na regência da lei anterior, bastaria a "*inviabilidade de competição*".

Valendo-se dos ensinamentos contidos na obra "Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU"¹, temos que a hipótese de inexigibilidade de licitação se aplica à aquisição de bens e à prestação de serviços. Não se aplica, portanto, a obras. De todo modo, demonstrada a inviabilidade de competição, a contratação por inexigibilidade pode ser aplicável a qualquer objeto, com fundamento no *caput* do art. 74. Em qualquer caso, as características do objeto devem ser imprescindíveis ao atendimento da necessidade da Administração.

Cabe ressaltar que a inviabilidade de competição pode ser demonstrada por qualquer documento, desde que idôneo e capaz de comprovar a exclusividade. Assim, é importante que a Administração verifique cuidadosamente a veracidade da documentação apresentada e, se necessário, realize diligências e instrua o processo com outros documentos adicionais que corroborem a informação.

O art. 32, §3º do Decreto Municipal nº 190/2023 estabelece que:

Art.32. As hipóteses previstas no art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021, são exemplificativas, sendo inexigível a licitação em todos os casos em que for inviável a competição.

(...)

§3º As hipóteses de inexigibilidade previstas no inciso III do caput do art. 74 da Lei nº 14.133 de 2021, para que fiquem caracterizadas, dependem da comprovação dos requisitos da especialidade e da singularidade do serviço, aliados à notória especialização do contratado, observados os seguintes aspectos:

I- 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:

II - é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

No presente caso, o ETP traz uma ampla fundamentação à contratação, em que o responsável pela elaboração e os gestores analisam a necessidade de prestação dos serviços para qualificação de servidor. Apontam todo o contexto e motivação à contratação, elencando cada um dos objetivos vinculados à inexigibilidade. Nesse passo, traz os motivos à contratação específica do curso pretendido.

No que tange à instrução processual, o art. 72 da Lei nº 14.133/2021 elenca quais os documentos que deverão ser juntados ao processo para permitir a formalização da contratação,

¹ Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023, p. 663.



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

sendo analisados na sequência. Em âmbito municipal, o art. 3º do Decreto nº 190/2023 regula a matéria.

3.2. Planejamento da Contratação (art. 72, I)

De acordo com Marçal Justen Filho², na etapa interna, a atividade administrativa é a mesma, seja a futura contratação antecedida ou não de licitação. Inicialmente, a Administração deve identificar a existência de uma necessidade a ser atendida. Em seguida, cabe diagnosticar o meio mais adequado para atender à necessidade. Após, define um objeto a ser contratado, adotando providências para elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo deve ser documentado nos autos de um processo administrativo, que pode e deve ser processado por via eletrônica.

Além do mais, a contratação direta não enseja a inobservância dos requisitos de planejamento, desenvolvidos na fase interna. Nem poderia ser diferente, já que a presença dos requisitos indispensáveis à dispensa ou à inexigibilidade somente poderá ser identificada após esgotadas as etapas iniciais de identificação do objeto e soluções possíveis.

Ressalta-se que a nova lei de licitações inovou em diversos aspectos em relação à lei anterior, e, no que se refere ao planejamento da contratação, este passou a ser abordado por ela como um princípio, conforme se verifica na redação do artigo 5º que diz:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (Sem destaque no original).

Em comentário ao dispositivo acima, Marçal Justen Filho³ leciona que o princípio do planejamento significa o dever de previsão das ações futuras, abarcando até mesmo eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a consecução das finalidades pretendidas. O princípio do planejamento abrange uma pluralidade de atuações diversas, que se desenvolvem de modo organizado e sistêmico, o que reduziu a margem de autonomia da atuação administrativa.

Nesse ponto, o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 trata da "fase preparatória" da licitação, abordando uma série de condições a serem consideradas nos processos licitatórios e nos processos de contratação direta, as quais vão desde a identificação da necessidade pretendida por meio da elaboração de estudo técnico preliminar, até a exigência de verificação de compatibilidade da contratação com outros mecanismos de planejamento, como o Plano de Contratações Anual, as leis orçamentárias, e outros instrumentos legais, dentre outros.

² JUSTEN, Marçal Justen. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas* – 2. Ed. – rev., atual. E ampl. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 996-997.

³ Ob. Cit. P. 984



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

Deve ser levado em consideração, ainda, que a apresentação dos documentos da fase de planejamento não são um fim em si mesmo, uma vez que embasam a escolha do objeto e sua posterior execução. Nesse passo, o **Estudo Técnico Preliminar** foi juntado e cumpre os requisitos legais.

Referente à **análise de riscos**, trata-se de documento obrigatório para a instrução processual (art. 72, I, da Lei). Em âmbito municipal, está regulamentado no Decreto nº 199/2023, que dispõe sobre as práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo. O mapa de riscos está inserido e, em análise eminentemente jurídica, mostra-se adequado.

A respeito do **Termo de Referência**, o documento foi juntado no processo. Em uma análise eminentemente formal, verifica-se que contemplou, em geral, as exigências contidas no art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021, e no Decreto Municipal nº 182/2023.

3.3. Parecer técnico e jurídico (art. 72, III)

Com relação ao parecer jurídico, trata-se deste documento. Não há indicação, pela Secretaria interessada, de que haja necessidade de parecer técnico para demonstração de atendimento dos requisitos exigidos para a contratação.

3.4. Estimativa de despesa, calculada na forma do art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e justificativa do preço (art. 72, II e IV)

Acerca da estimativa da despesa, o art. 23 da nova lei de licitações dispõe que:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

No caso dos autos, a estimativa da despesa levou em consideração o preço apresentado pelo próprio fornecedor, pelas informações trazidas.

Ainda, não cabe ao parecerista se imiscuir em discussão relacionada aos valores da contratação, quando não apresentado indício de irregularidade, considerando-se ainda que o requisito legal de justificativa e demonstração de adequação do preço é responsabilidade dos gestores.

3.5. Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 72, IV)

O processo aponta, na Solicitação de Compra/Contratação e no balancete da despesa resumido, a dotação orçamentária a ser utilizada para cobertura das despesas. O item 17 do TR também trata dos recursos orçamentários. Por fim, há parecer contábil demonstrando a existência de recursos à contratação.

3.6. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art. 72, V)



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

Constam nos autos os documentos de habilitação administrativa, fiscal e trabalhista, contendo as negativas respectivas. Recomendo apenas que se observe a necessidade de renovação das certidões que, porventura, até a efetiva contratação, venham a expirar.

3.7. Razão da escolha do contratado (art. 72, VI)

O processo fundamenta expressamente as motivações à contratação da empresa, destacando a adequação do valor, as atividades, datas e a necessidade dos serviços que deu causa à inexigibilidade. Nesse passo, trouxe a devida fundamentação da demanda.

Não se ignorem, ainda, os requisitos no §3º do art. 74 da nova lei de licitações:

§ 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.

No presente caso, verifico que não houve o anexo de atestados de capacidade técnica, mas consta a fundamentação para contratação, vinculando os fundamentos trazidos para razão da escolha do contratado pela Secretaria solicitante. Este parecerista já emitiu, no corrente ano, outro parecer com relação à contratação da mesma empresa, pelo que o próprio Município poderia emitir atestado nesse sentido e, tendo participado de outras capacitações, sem intercorrências e com retorno positivo dos participantes, entendo que os gestores possuem informações suficientes para verificar a capacidade técnica da empresa.

3.8. Autorização da autoridade competente (art. 72, VIII)

O processo vem acompanhado da solicitação de inexigibilidade e da autorização para inexigibilidade. Ainda, há o aviso de inexigibilidade e ser publicado e subscrito pelo Prefeito. Destaca-se a necessidade de que todos os documentos sejam assinados.

3.9. Indicação do dispositivo legal aplicável (art. 3º, XIV do Decreto Municipal nº 190/2023)

O dispositivo legal já foi objeto de análise no item 3.1 deste parecer, ao tratar da configuração da hipótese de contratação direta.

3.10. Consulta de eventuais impedimentos (art. 3º, XVI do Decreto Municipal nº 190/2023)

Neste ponto, recomendo que seja verificado eventual impedimento de contratar com a Administração, consoante o mencionado Decreto, que assim dispõe:

Art. 3º O processo de contratação direta, que compreende os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

(...)

XVI - consulta prévia, ou, como condição prévia ao exame da documentação de habilitação da empresa classificada em primeiro lugar, a verificação de eventual descumprimento das condições de participação, especialmente quanto à existência de sanção que impeça a participação no



Prefeitura Municipal de Quatro Pontes
Estado do Paraná
Procuradoria Jurídica

certame ou a futura contratação, mediante a Consulta consolidada de pessoa jurídica do Tribunal de Contas da União e Consulta a restrições ao direito de contratar com a Administração Pública do TCE-PR, situação em que caso constatada a existência de sanção, o agente de contratação reputará o licitante inabilitado, por falta de condição de participação, se for o caso".

Pela documentação anexada, houve a consulta no TCE-PR e no TCU, cumprindo com o requisito acima. Antes da assinatura do instrumento contratual, destaca-se a necessidade de se confirmar a manutenção das condições da habilitação e de que não existem impedimentos.

4 - CONCLUSÃO

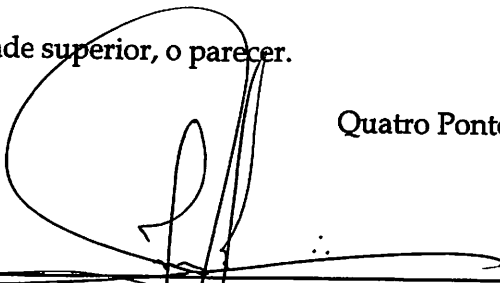
Diante do acima exposto, atendidas as recomendações contidas no presente parecer, não haverá óbice à contratação, mediante reconhecimento da ocorrência de hipótese de inexigibilidade de licitação, na forma do art. 74, III, "I" da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que os critérios e análise do mérito (oportunidade e conveniência do pedido) tratam de competência técnica da Secretaria solicitante, bem como quanto aos aspectos técnicos e à verificação de dotação orçamentária, sendo que o presente parecer abrange apenas os aspectos jurídicos formais do pedido.

Sendo que este parecer está vinculado aos documentos e declarações apresentadas pelos consulentes, de modo que a inveracidade dos dados apresentados, omissões, fraudes ou inexatidão, não foram objeto de análise, inclusive cabendo a decisão ao gestor municipal, que poderá censurar este entendimento caso entenda como mais adequado ao interesse e finalidade pública.

Este é, s.m.j. da autoridade superior, o parecer.

Quatro Pontes - PR, 5 de maio de 2025.



João Eduardo dos Santos
Procurador Jurídico
OAB/PR 107.714 - Portaria nº 704/2024