

PARECER JURÍDICO Nº: 03-12/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2025-01.06.18

INEXIGIBILIDADE Nº: 6. 2025.01.06-18

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE.

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E
CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE.
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO TÉCNICO
ESPECIALIZADO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL:
LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DA FASE
PREPARATÓRIA.**

1. RELATÓRIO

A presente manifestação tem por objetivo esmiuçar requisitos e ponderações a respeito da contratação de serviços de consultoria e Assessoria na área da Saúde para fortalecimento da gestão da Secretaria Municipal de Saúde, objetivando a elaboração e implementação de políticas de saúde, elaboração e implementação de políticas de saúde, captação de recursos federais e estaduais para a saúde, elaboração de planos estratégicos para atender as necessidades da referida Secretaria, com fundamento no art. 74, inciso III, “c” da Lei nº 14.133/2021, que versa sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação para a contratação de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica: I – Ofício n.º 151/2025 - SEMUS - Documento de Formalização de Demanda – DFD; II – Proposta de prestação de serviços de consultoria a Prefeitura Municipal de São Domingos do Capim; III – Termo de Abertura de Procedimento Administrativo; IV – Minuta do ETP – Estudo Técnico Preliminar; V – ETP – Estudo Técnico Preliminar; VI- Mapa de riscos; VII- Termo de Referência; VIII – Dotação Orçamentária; IX – Decreto de Designação de contratação da Comissão de Contratação; X - Termo de Autuação; XI - Juntada de documentos de habilitação; XII – Parecer Técnico; e XIII- Minuta do Contrato.

É a síntese do necessário.

2. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO



A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II – redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função de exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de convivência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia – Geral da União: Enunciados BPC nº 7 A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU: “344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, que tal ato é estranho à sua atuação, à exemplo do Acórdão 181/2025 – TCU- Plenário, de relatório do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010 – TCU- Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: ‘O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem

competência para imiscuir-se nas questões eminentes técnicas do edital”. (Acórdão TCU 1492/21).

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do aspecto de competências sempre observado princípio da segregação de funções.

Finalmente, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.2 DA HIPÓTESE LEGAL DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL COM PROFISSIONAIS OU EMPRESAS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO.

Aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual determina que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições efetivas da proposta, nos termos da lei.

A regulamentação para as licitações e contratações públicas foi recentemente inovada em âmbito nacional, por meio na promulgação da Lei nº 14.133/2021, mais conhecida como Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos – NLLCA.

Entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento que se pauta pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.

No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais. Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada decisão neste que devidamente motivada decisão neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.

Em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinados à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contrato, com vistas à satisfação do interesse público.

A Lei ° 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizado pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração tornando a licitação inviável.

Há de se atentar, neste contexto, que a aquisição deste escritório de advocacia pela Administração Pública, desde que atendidos alguns requisitos, está prevista na Lei 14.133/2021 como caso de licitação inexigível. Na linha do que veicula a doutrina, significa dizer que, em se tratando dessa espécie de contratação direta, seria inviável o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outra empresa, que não a selecionada.

Essa é a exegese que se faz do art. 74, III, c, da Lei nº 14.133/2021:

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;

2.3 DOS REQUISITOS PARA A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL COM PROFISSIONAIS OU EMPRESAS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

Os serviços devem ser de natureza intelectual e especializada, como: assessoria ou consultoria técnica em áreas específicas (jurídica, econômica, contábil, tecnológica, etc); treinamento e capacitação de servidores; projetos de engenharia ou arquitetura e serviços científicos, tecnológicos e de inovação.

Ademais, o prestador do serviço deve ter reconhecimento público e/ou técnico da sua especialização. Isso pode ser comprovado por: currículo, portfólio, publicações técnicas, prêmios ou certificações, histórico de atuação reconhecida no mercado ou por órgãos públicos e experiência em serviços semelhantes, com qualidade comprovada.



Ressalta-se que a contratação direta, sem licitação, é permitida quando: “for inviável a competição, em especial para a contratação dos seguintes bens e serviços: II – serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização...”

A inviabilidade de competição deve ser devidamente justificada no processo administrativo e a contratação deve seguir os princípios da impessoalidade, moralidade e eficiência. Porém, mesmo sem licitação, é obrigatório: processo administrativo formalizado; justificativa técnica da contratação; razão da escolha do contratado; demonstração da notória especialização; comprovação de que a contratação atende ao interesse público; razões da inexigibilidade de licitação e parecer jurídico.

Importante reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de apenas um particular, a singularidade significa que, embora possa existir mais de uma solução potencial, seria inviável definir critérios objetivos de comparação e julgamento entre possíveis propostas.

Ressalta-se que a decisão quanto às características necessárias à satisfação da necessidade administrativa é única e exclusiva do gestor, a partir da verificação dos elementos fáticos e da ponderação quanto à conveniência, oportunidade e interesse público do objeto negocial buscado. Não obstante, reforça-se que o campo de escolha do referido agente não é ilimitado, tampouco arbitrário, devendo ser valoradas especificações técnicas e elementos essenciais inerentes a contratação da empresa escolhida que sinalizem para o atendimento do interesse público.

Por fim, atendendo aos §§ 3º e 4º do art. 74 da lei 14.133/2021, a contratação feita com base nessa modalidade (art.74, III, c), permite inferir que o trabalho do prestador do serviço técnico especializado é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato, bem como é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

2.4 DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Importante mencionar que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/2021:

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:

- 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.

Logo, a instrução do processo administrativo com os referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo. Considerando que a contratação de serviço técnico especializado constante dos autos pela Administração Pública não se trata de uma obra ou serviço, torna-se desnecessária a instrução dos autos com projetos básicos e/ou executivos.

Por fim, após a análise do processo, esta assessoria verificou a existência de todos os documentos exigidos pelo artigo 72 da Lei 14.133/2021, pelo que entende terem sido cumpridos todos os requisitos legais.

III. CONCLUSÃO

Face do exposto, nos limites da análise jurídica, é admissível juridicamente a celebração do contrato por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, III, "c", da Lei n.º 14.133/2021, desde que se atente aos preceitos jurídicos acima descritos, após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada.

É o Parecer.

São Domingos do Capim, 26 de agosto de 2025.

ELIANE CRISTINA
ALCANTARA
SCOFANO

Assinado de forma digital
por ELIANE CRISTINA
ALCANTARA SCOFANO
Dados: 2025.08.26
14:10:55 -03'00'

ELIANE CRISTINA ALCANTARA SCOFANO
Assessora Jurídica –OAB/PA 11.209-B