



PARECER JURÍDICO nº148/2025

Processo Licitatório nº: IN026/2025

Processo Administrativo nº: 2025.08.045

Interessado: Secretaria Executiva Municipal de Meio Ambiente e Mineração - SEMMAS

I – RELATÓRIO

Esta Procuradoria foi instada a exarar parecer sobre análise e emissão de Parecer Jurídico sobre a observância das formalidades legais do procedimento licitatório nº IN026/2025.

O Setor de Licitações e Contratos do Município de São Félix do Xingu/PA, encaminhou os Autos até esta Procuradoria para fins de análise e emissão de parecer jurídico acerca da regularidade do Processo Licitatório nº IN026/2025, cujo objeto refere-se à: "**CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO SERVIÇO DE CURSOS E PALESTRAS SOBRE EDUCAÇÃO AMBIENTAL MINISTRADOS POR RICHARD RASMUSSEN, ATENDENDO A SECRETARIA EXECUTIVA DE MEIO AMBIENTE E MINERAÇÃO - SEMMAS.**", mediante à contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Compulsando os Autos, verifico a juntada dentre outros dos seguintes documentos, sucintamente destacados abaixo:

- I) Documento de formalização da demanda;
- II) Despacho da Secretária municipal;
- III) Estudo técnico preliminar;
- IV) Termo de referência;
- V) Indicação dos Recursos Orçamentários
- VI) Justificativa de Inexigibilidade de Licitação
- VII) Razão da Escolha do Fornecedor
- VIII) Justificativa do Preço
- IX) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira
- X) Proposta de Palestra Richard Rasmussem, Contrato social, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, Reportagens, Atestado de Capacidade

Carlos S.



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



Técnica, Certidão negativa de débitos Estadual, Certidão Negativa de débitos Federais, Certidão Negativa de débitos Municipais, Certidão Negativa de débitos trabalhistas,

Em síntese este é o pedido.

Passamos ao nosso parecer.

II- DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Importante destacar ainda que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Cumprе esclarecer, preliminarmente, que o parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

(...) 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 eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo." Tribunal de Contas da União Acórdão n. 186/2010- Plenário Relator Raimundo Carreiro. Processo n. 018 791/2005-4 (grifo nosso).



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



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

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo.

III – DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

O artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, regula as hipóteses de inexigibilidade de licitação. O caput trata da hipótese em que simplesmente há inviabilidade de competição e seu inciso III, disciplina, respectivamente, a contratação direta em função da exclusividade do fornecedor em face da contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, conforme se infere *ipsis litteris*:

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

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;



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



Já o § 1º desse mesmo dispositivo, traz o conceito legal de notória especialização nos seguintes termos:

§ 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.

É a própria Lei Federal nº 14.133/21, em seu art. 74, § 3º, que estabelece o que vem ser a notória especialização. É aquela detida por profissional ou empresa, no campo de sua especialidade, bem como na alínea "F" possui previsão para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

É quase unânime que o conceito de notória especialização traz em si mesmo certa propensão à ambiguidade. Tem-se embutido aí, para alguns, a característica de exclusividade. A ser verdade isso, seria redundante o inciso III do art. 74 da referida Lei.

Neste particular, corrobora a sempre veiculada jurisprudência do TCU quanto ao assunto, calçada no destacado voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, constante da Decisão-TCU nº 565/95, parcialmente transcrito a seguir:

"Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e consequentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. Logo, num



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha 'notória especialização': será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga."

E, conforme ensina Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª Edição, Dialética, São Paulo, 1998, p. 265, **"não se exige que o profissional tenha reconhecimento de sua capacitação e especialização perante a comunidade. Exige-se, isto sim, que se trate de profissional destacado e respeitado no seio da comunidade de especialistas em que atua."**

Em razão do exposto, considerando que até então o procedimento não apresenta irregularidades que acarretem vícios de legalidade e tendo em vista os preceitos legais que regem a matéria, opinamos pelo prosseguimento do processo em seus ulteriores atos.

A despeito do valor constitucional insculpido no artigo 37, XXI da Carta de 1988, que fixa o princípio do dever geral de licitar como condição de contratação de obras, compras, serviços e alienações a todos os órgãos e entidades da Administração Pública, casos haverá em que o superior atendimento ao interesse público não será atingido pela realização do torneio licitatório, a licitação poderá se afigurar, inviável, configurando o clássico quadro de inexigibilidade de licitação.

Distingue-se da dispensa de licitação pelo fato de que, nesta última, a licitação é perfeitamente possível, sendo uma alternativa à realização do torneio licitatório, para os estritos casos elencados no art. 75, do mesmo diploma legal. Um aspecto relevante da inexigibilidade é que os casuísmos em que ela pode surgir são infinitos. Sempre que, por alguma razão, não for viável realizar a licitação, a mesma será considerada inexigível.

Segundo os ensinamentos de Jessé Torres:



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO - PGM



“... as hipóteses dos incisos não têm autonomia conceitual; entender diversamente significa subordinar o caput do artigo a seus incisos, o que afronta regra palmar de hermenêutica; sendo, como devem ser, os incisos de um artigo subordinados à cabeça deste, a inexigibilidade de licitação materializa-se somente quando a competição for inviável.” (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 8ª. Ed, Renovar, p.342)”.

Mas, a distinção essencial que se deve fazer é entre dispensa e a inexigibilidade de licitação é a seguinte:

Na primeira, há, em tese, possibilidade de competição, que, contudo, a lei não torna obrigatória, mas facultativa, à discricção do Poder Público. Já na inexigibilidade não há essa possibilidade. Não é a lei que a torna inexigível; é a própria natureza do objeto que impõe tal solução, também reservada para os casos em que uma única pessoa possa atender às necessidades da Administração.

Entretanto é necessário ressaltar que a contratação nestes casos necessita de **prévia e adequada justificativa**, não apenas sobre o procedimento administrativo, mas também acerca da plena viabilidade do meio pretendido para atendimento da necessidade pública. O processo administrativo deve estar devidamente formalizado. A Administração deve proceder à solução compatível com a real necessidade que conduz à contratação.

Desta forma, **não há qualquer ilegalidade visto que se trata de necessidade devidamente justificada a inexigibilidade de licitação pelo setor demandante e em face da necessidade da administração municipal em contratar empresa especializada para semana do Meio Ambiente em prol de serviços a população.**

Assim, vista a possibilidade de contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação, passa-se então a analisar os requisitos legais.

V – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Observado o objeto do processo e tendo em mente o que estabelece o Artigo 72 da lei 14.133/2021, a presente inexigibilidade deve apresentar:



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO - PGM



- 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 colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo.

V.I – Documento de formalização da demanda

Esmiuçando os documentos necessários para a instrução do processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, III, alínea f, da Lei 14.133/2021, o "documento de formalização da demanda" identifica o objeto desejado pela Administração Pública. Após esse documento e, se for o caso, devem ser juntados o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo.

Na hipótese concreta, vê-se, que foi elaborado o estudo técnico preliminar que, no geral, atende aos requisitos do art. 18, § 1.

V.III – Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, destacamos os entendimentos dos juristas Diógenes Gasparini e Marçal Justen Filho, respectivamente:

A dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta. Sendo assim, tudo o mais (verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação (...)) deve ser publicado.

A configuração de contratação direta, sem licitação, não autoriza o não preenchimento dos requisitos de habilitação e contratação (ressalvadas hipóteses excepcionais ...). O sujeito que não satisfizer os requisitos de habilitação deve ser excluído não apenas da licitação. Também será vedada a sua contratação direta.

Tendo em vista que o objeto é a contratação serviços técnicos especializados, a habilitação técnica e financeira tem pouco relevo para fins administrativos. Desta forma, diante do disposto no art. 72, V, da Lei n. 14.133/21, entende-se pela sua desnecessidade, afinal são aspectos em relação a aquela detida por profissional ou empresa, no campo de sua especialidade.

Por outro lado, obrigatoriamente, é necessário exigir a habilitação jurídica (art. 66), fiscal e social (art. 68, I, III e IV) da pessoa física ou jurídica a ser contratada.

V.IV – Razão de escolha do contratado / Justificativa de Inexigibilidade

A razão de escolha do contratado é de fundamental importância no processo de inexigibilidade de licitação, devendo-se adotar critérios objetivos e impessoais para a escolha de empresa especializada em educação ambiental para a semana do meio ambiente, que atenda às necessidades da Administração Pública. **Justificada a escolha da empresa na prestação de serviços técnicos e especializados, relativos a serviços de cursos e palestras**



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO - PGM



sobre educação ambiental ministrados por Richard Rasmussen, por consequência, estará devidamente justificada a escolha do contratado.

V.V – Justificativa de preços

Conforme disposto no Artº 23 da Lei Federal 14.133/2021, a possibilidade de ocorrência de contratação direta, seja por inexigibilidade seja por dispensa, não afasta a obrigatoriedade de verificação dos valores praticados, na forma que dispõe o presente artigo:

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.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No caso em questão verificamos, como já foi dito, trata-se de situação pertinente a Inexigibilidade de Licitação, o que não possibilita o levantamento destes valores através dos meios acima mencionados, neste caso a norma recomenda que sejam verificados os seguintes requisitos:

Artº 23. § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, 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 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Assim ressaltamos que é necessário juntar ao processo de contratação os elementos documentais que comprovem que os preços a serem contratados estão dentro dos valores praticados e aceitos pelo mercado de forma geral.

V.VI – Autorização da autoridade competente

Por fim, verifica-se importante na contratação direta a autorização da autoridade competente (gestor do órgão/entidade). Salienta-se que 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. Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

V.VII – Da divulgação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição de eficácia do contrato



Estado do Pará

Prefeitura Municipal de São Félix do Xingu

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM



Outrossim, há de se ressaltar que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e seus aditamentos e deverá ocorrer no **prazo de 10 (dez) dias úteis**, no caso de contratação direta (art. 94 da Lei 14.133/2021).

III- CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo administrativo para fins de contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação na forma do art. 74, III, f, da Lei 14.133/2021, desde que atendidas as orientações aqui regidas.**

Assim, o gestor ao analisar o prosseguimento da contratação ou a realização da despesa, deve exercer sua competência com base na conveniência e oportunidade, avaliando criteriosamente as circunstâncias do momento.

Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

S.M.J., é o parecer desta Procuradoria.

São Félix do Xingu, 23 de maio de 2025

CARLOS GADOTTI
Procurador Geral Adjunto
Decreto nº 25/2025