



PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 005.2025-13.08

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 077/2025

AVISO DE CONTRATAÇÃO DIRETA Nº: 017/2025-INEX

OBJETO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA TÉCNICO-ESPECIALIZADA PARA DIAGNÓSTICO DA FOLHA DE PAGAMENTO, PROJEÇÃO DO IMPACTO FINANCEIRO DAS DESPESAS DE PESSOAL, FORMULAÇÃO DE POLÍTICA SALARIAL E DE CARREIRA, E REFORMULAÇÃO DE LEGISLAÇÃO TRABALHISTA DO MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE/PA.

PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. EXAME DA POSSIBILIDADE LEGAL DE CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 74, INCISO III, c. LEI COMPLEMENTAR 131/2009. LEI 12.527/2011. ANÁLISE JURÍDICA.

I - RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de PARECER JURÍDICO, encaminhada a esta Assessoria Jurídica, a qual requer análise da legalidade do presente Processo Licitatório, na modalidade Inexigibilidade, para **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA TÉCNICO-ESPECIALIZADA PARA DIAGNÓSTICO DA FOLHA DE PAGAMENTO, PROJEÇÃO DO IMPACTO FINANCEIRO DAS DESPESAS DE PESSOAL, FORMULAÇÃO DE POLÍTICA SALARIAL E DE CARREIRA, E REFORMULAÇÃO DE LEGISLAÇÃO TRABALHISTA DO MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE/PA.**

O presente processo administrativo tem como finalidade atender demanda da Secretaria Municipal de Administração - SEMAD, mediante procedimento inexigibilidade de licitação, na sua forma preconizada no art. 74, inciso III, “c” da lei 14.133/2021.

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para parecer carreados dos seguintes documentos:

- a) Memorando nº 418/2025 - SEMAD
- b) Documento de formalização da demanda - DFD;
- c) Estudo Técnico Preliminar - ETP;
- d) Proposta da Empresa;
- e) Presentes nos autos os documentos de comprovação da regularidade da empresa (CNPJ, Certidão de negativas de débitos, Certidão de regularidade do FGTS, Contrato Social; e outros documentos de comprovação);



- f) Dotação Orçamentária;
 - g) Termo de Referência;
 - h) Justificativa;
 - i) Razão da escolha do Fornecedor;
 - i) Autorização
- É o relatório.
- Passo a opinar.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

O parecer jurídico é meramente opinativo, pois reflete a análise e o entendimento do jurista sobre determinada questão jurídica, sem vincular ou obrigar a sua adoção por parte de quem o solicita. Sua natureza consultiva significa que ele serve como uma orientação ou recomendação, oferecendo uma interpretação do direito aplicável à situação em pauta, mas a decisão final cabe à parte interessada, seja uma autoridade pública ou particular, que não está obrigada a seguir as orientações do parecerista. Assim, o parecer jurídico contribui para a tomada de decisão.

2.2 LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO – DA OBRIGATORIEDADE DE LICITAR.

A licitação, por força de dispositivos constitucionais (XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (Lei nº 14.133/2021), é regra para a Administração Pública, que deve escolher seus fornecedores ou prestador de serviços mediante prévio processo seletivo, assegurando condições de igualdade para as pessoas que do certame queiram participar, transcrevo a legislação:

Art. 37, CF/88 [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

.....
Lei 14.133/2021

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e abrange:

I - os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, dos Estados e do Distrito Federal e os órgãos do Poder Legislativo dos Municípios, quando no desempenho de função administrativa;

II - os fundos especiais e as demais entidades controladas direta ou



indiretamente pela Administração Pública.

Portanto, a Administração Pública ao necessitar adquirir produtos ou contratar algum tipo de serviço deve instaurar um processo de licitação, que é o instrumento legal colocado à disposição da Administração Pública para fazer as escolhas das contratações de que necessita, devendo eleger, sempre, a proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público diretamente envolvido.

Logo, a máxima estabelecida tanto pela constituição, quanto pelas leis infraconstitucionais estão balizadas no princípio da obrigatoriedade em licitar.

Porém, há exceções a esta máxima devidamente previstas em lei que devem ser consideradas.

2.3 DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Versam os presentes autos sobre possibilidade de prestação de serviços de consultoria técnico-especializada para diagnóstico da folha de pagamento, projeção do impacto financeiro das despesas de pessoal, formulação de política salarial e de carreira, e reformulação de legislação trabalhista do município de Monte Alegre/PA, com contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

Como já mencionado, a administração pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame, como são os casos previstos no art. 74, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 74 da mesma Lei, vejamos:

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.

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

Verifica-se que nos casos previstos no inciso III do art. 74, há possibilidade de realizar

procedimento licitatório, porém, por sua natureza própria, seria dificultoso sua realização. Além de representar um risco para a administração. Assim, acertou o legislador ao estabelecer a inexigibilidade para certas demandas.

No caso do art. 74, especialmente do inciso III, alínea c, da Lei nº 14.133/2021, que trata da prestação de serviços de consultoria técnico-especializada para diagnóstico da folha de pagamento, projeção do impacto financeiro das despesas de pessoal, formulação de política salarial e de carreira, e reformulação da legislação trabalhista do Município de Monte Alegre/PA, objeto do presente estudo, a licitação não é apenas dispensada, é inexigível.

Vale dizer, portanto, que ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público e, caso este contrate tais serviços sem licitação com particular, por força da ressalva legal, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

Importante destacar, outrossim, que discricionariedade, diferentemente de arbitrariedade, tem ligação direta com a submissão à ordem legal. Significa que o Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desrespeitar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração. Portanto, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe obediência à lei, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível.

Assim sendo, legais as hipóteses de inexigibilidade de licitação, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos para a exceção ao regime geral. Um desses requisitos é objetivo, qual seja, a singularidade do objeto (serviço). O outro é subjetivo e guarda referência com os atributos do contratante, isto é, a notória especialização.

Nesse sentido, convém destacar que o presente procedimento se encontra em plena conformidade com a legalidade (inexigibilidade prevista na Lei nº 14.133/2021) e na jurisprudência consolidada dos tribunais nacionais, pois estão constituídos nos autos todos os requisitos exigidos no julgado em comento, legitimando a contratação pretendida pelo Município de Monte Alegre/PA.

2.3.1. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO FORMAL

Para a presente contratação foi constituído procedimento administrativo formal, com as devidas observâncias do procedimento estabelecido no art. 72 da lei 14.133/2021, sendo autuado e constituído da formalidade exigida.

2.3.2 NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL A SER CONTRATADO:

O art. 74, §3º, da Lei nº 14.133/2021, dispõe sobre a notória especialização:

“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.”

Como se percebe, o que a norma exige é que a escolha recaia sobre profissional dotado de especialização notória, ou seja, incontroversa. Não basta, portanto, que goze da confiança pessoal do gestor público, sendo necessário que a sua qualificação diferenciada seja aferida por elementos objetivos, reconhecidos pelo mercado. É o caso da contratada que possui especialidade para a prestação do serviço ora contratado.

2.3.3. NATUREZA SINGULAR DO SERVIÇO:

A natureza singular refere-se ao objeto do contrato, ao serviço a ser prestado, que deve escapar à rotina do órgão contratante e da própria estrutura pública que o atende. Não basta, portanto, que o profissional seja dotado de notória especialização, exigindo-se, igualmente, que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise. É essa nota de diferenciação que torna inviável a competição, mesmo entre prestadores qualificados, dada a necessidade de um elo de especial confiança na atuação do profissional selecionado. O pressuposto foi objeto da Súmula 39/TCU, que tem a seguinte redação:

“A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular; capaz de exigir; na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993”.

Ainda acerca da singularidade do objeto contratado, vejamos as seguintes passagens de Marçal Justen Filho e Celso Antônio Bandeira de Melo, destacando que a locução "natureza singular" destina-se a evitar a generalização da contratação direta dos serviços especializados:

“É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sobre a tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por profissional não "especializado" “Se o serviço pretendido for banal, corriqueiro, singelo, e, por isso, irrelevante que seja prestado por ”A” ou por “B”; não haveria razão alguma para postergar-se o instituto da licitação. Pois é claro que a singularidade só terá ressonância para o tema na medida em que seja necessário, isto é, em que por força dela caiba esperar melhor satisfação do interesse administrativo a ser provido. (...) Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório entendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse

público em causa. Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público"

Na mesma linha, o Plenário do Supremo Tribunal Federal já reconheceu a “confiança” no trabalho profissional como elemento subjetivo a ser aferido, no contexto dos serviços especializados, quando do exame da inexigibilidade de licitação. Veja-se a parte relevante da ementa do acórdão proferido na AP 348, relatada pelo Ministro Eros Grau:

“(…) 'Serviços técnicos profissionais especializados' são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato (cf. O §1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança”

O caráter parcialmente subjetivo da denominada confiança no profissional pode e deve ser objeto de fundamentação transparente, com o que se permite o controle intersubjetivo quanto à razoabilidade da escolha administrativa.

A presente contratação possui natureza específica, consistente na “Prestação de serviços de consultoria técnico-especializada, compreendendo o diagnóstico da folha de pagamento, a projeção do impacto financeiro das despesas de pessoal, a formulação de política salarial e de carreira, bem como a revisão e reformulação da legislação trabalhista do Município de Monte Alegre/PA”, revelando-se, portanto, não apenas possível, mas necessária para o atendimento do interesse público.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Assessoria Jurídica, podendo o processo produzir os efeitos jurídicos pretendidos, no que tange a Contratação da empresa **LEONARDO NOVOA SOCIEDADE DE ADVOCACIA**, inscrita sob o CNPJ nº 24.646.000/0001-21, OPINO pela regularidade e o devido prosseguimento do supra processo, mediante **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, com fundamento no Art. 74, III, “c” e §3º da Lei no 14.133 de 2021.

Submetam-se os autos à Controladoria do Município para fins de análise de conformidade, nos termos das normas de controle interno.



É o parecer.

Monte Alegre/PA, 13 de agosto de 2025.

ALESSANDRO BERNARDES PINTO
Procurador do Município
Decreto nº 240/2025.