



Processo Administrativo nº 250527IN00011

Assunto: Contratação de empresa especializada para realizar Avaliação de Aprendizagem, mediante aplicação de provas objetivas, para alunos da Rede Municipal, incluindo assessoria mensal e atividades complementares.

Modalidade: **LICITAÇÃO – INEXIGIBILIDADE Nº 00011/2025**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE AVALIAÇÃO DE APRENDIZAGEM E ASSESSORIA EDUCACIONAL, COM FOCO EM TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. VIABILIDADE JURÍDICA. ARTIGO 74, INCISO III, ALÍNEA "F", DA LEI Nº 14.133/2021.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Vem a esta assessoria jurídica para análise e emissão de parecer o Processo Administrativo nº 250527IN00011, referente à Inexigibilidade de Licitação nº IN00011/2025, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Assunção, por meio da Secretaria de Educação. O objeto do certame é a contratação de empresa especializada para realizar Avaliação de Aprendizagem, mediante aplicação de provas objetivas, para alunos da Rede Municipal, incluindo assessoria mensal e atividades complementares.

A presente contratação justifica-se pela necessidade da Administração Municipal em suprir uma demanda específica para o desenvolvimento de ações continuadas na promoção de atividades pertinentes à maximização dos recursos educacionais, observadas as diretrizes e metas definidas nas ferramentas de planejamento aprovadas, conforme detalhado na Exposição de Motivos nº IN00011/2025. A inexigibilidade de licitação foi fundamentada com base no artigo 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021, que possibilita a contratação





direta para serviços técnicos especializados de notória especialização, especificamente para "treinamento e aperfeiçoamento de pessoal".

O processo administrativo encontra-se instruído com os seguintes documentos, conforme listado no Processo de Contratação Direta - Inexigibilidade:

- Solicitação e Justificativa da Contratação;
- Estudo Técnico Preliminar (ETP);
- Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- Justificativa para a Estimativa de Quantitativo;
- Justificativa da Padronização e do Catálogo Eletrônico;
- Valor de Referência (Consulta de Mercado);
- Declaração de Disponibilidade Orçamentária;
- Autorização para Realização do Certame (Despacho do Prefeito);
- Protocolo e Termo de Autuação do Processo;
- Exposição de Motivos nº IN00011/2025;
- Quadro Demonstrativo de Preços - Mapa de Apuração;
- Minuta do Contrato.

Destaca-se que a Exposição de Motivos nº IN00011/2025 indica a empresa **APICE CONSULTORIAS E CAPACITACOES EIRELI**, como a pretensa contratada, com um valor de R\$ 96.360,00, justificando sua escolha pela notória especialização e boa conceituação no mercado. O Despacho do Prefeito de 28 de maio de 2025 aprova a proposta e acolhe a situação de inexigibilidade.

Diante disso, procede-se à análise detalhada do processo para verificar sua conformidade com a legislação vigente e eventuais ajustes necessários para assegurar a plena observância dos princípios administrativos.

Eis o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II - ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA





A presente análise limita-se ao exame da conformidade jurídica do processo, tendo em vista a legislação aplicável, especialmente a Lei nº 14.133/2021, e os princípios que regem a Administração Pública, observando a obrigatoriedade de legalidade, transparência, eficiência e responsabilidade na contratação direta.

A análise técnica ou aspectos que envolvam juízos de conveniência ou oportunidade, de competência exclusiva da Administração, não integram o escopo deste parecer. Contudo, recomenda-se que toda decisão sobre a contratação seja devidamente motivada, a fim de evitar questionamentos por parte dos órgãos de controle e resguardar o interesse público.

Por fim, destaca-se que, embora este parecer jurídico não seja vinculante, eventual descumprimento de recomendações aqui apresentadas pode comprometer a regularidade do procedimento e sujeitar os agentes responsáveis a sanções administrativas ou judiciais.

III. DA ANÁLISE JURÍDICA DO CASO CONCRETO:

É cediço que a obrigação das contratações públicas se subordina ao regime das licitações e possui raiz constitucional, como preconizado no inciso XXI do art. 37 da Carta Magna.

Sobre a obrigatoriedade de licitação, o art. 37, XXI, da CF/88 estabelece:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.





Como se vê, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração. Com efeito, tal exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração Pública, elencados no art. 37, caput, da CF/88.

No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

A leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.

Nos dizeres de Lucas Rocha Furtado:

sabe-se que a competição é um dos fundamentos básicos da licitação. Realiza-se esta a fim de que se possa obter a proposta que, nos termos da lei, seja considerada mais vantajosa para a Administração. A licitação não pode ser realizada quando não houver competitividade em relação ao objeto licitado.

No que interessa por ora, objetiva-se a elaboração de Parecer Referencial que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, letra “f”, da Lei n. 14.133/2021, *in verbis*:





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;

Nota-se que foram mantidos de forma expressa os seguintes requisitos legais específicos: 1) a caracterização do serviço como técnico especializado; e 2) a notoriedade do especialista que se pretende contratar.

Serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles:

são aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão.

Para que a contratação se enquadre nesta hipótese, dois requisitos legais específicos devem ser caracterizados: 1) o serviço deve ser técnico especializado de natureza predominantemente intelectual; e 2) o profissional ou empresa a ser contratado deve possuir notória especialização.





Para que a contratação se enquadre nesta hipótese, dois requisitos legais específicos devem ser caracterizados: 1) o serviço deve ser técnico especializado de natureza predominantemente intelectual; e 2) o profissional ou empresa a ser contratado deve possuir notória especialização.

O objeto da contratação, "Contratação de empresa especializada para realizar Avaliação de Aprendizagem, mediante aplicação de provas objetivas, para alunos da Rede Municipal, incluindo assessoria mensal e atividades complementares", conforme descrito no Documento de Formalização da Demanda (DFD) e no Termo de Referência, abrange atividades que se enquadram na definição de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. A realização de avaliações de aprendizagem, a aplicação de provas objetivas, a assessoria mensal e, principalmente, as "capacitações para professores" mencionadas no DFD e ETP, visam diretamente ao "treinamento e aperfeiçoamento de pessoal" da rede municipal de ensino. Tais serviços exigem conhecimento aprofundado em pedagogia, avaliação educacional e desenvolvimento profissional, sendo, portanto, de caráter predominantemente intelectual e voltados à melhoria da capacidade técnica dos profissionais da educação.

Quanto à notória especialização da pretensa contratada, APICE CONSULTORIAS E CAPACITACOES EIRELI, a Exposição de Motivos nº IN00011/2025 afirma que a empresa é "muito bem-conceituada no desempenho das atividades inerentes ao ramo pertinente a sua especialidade, apresentando ótima qualidade e preços dos seus produtos, já comprovados anteriormente, justificando, desta forma, a sua escolha". O parágrafo 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 define notória especialização como:

§ 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 fundamental que o processo contenha documentação robusta que corrobore essa notória especialização, indo além de meras declarações genéricas. A comprovação deve ser feita por meio de elementos concretos que demonstrem o conceito da empresa no





campo de sua especialidade, como atestados de capacidade técnica, portfólio de projetos similares, qualificações da equipe técnica, publicações relevantes, entre outros, que permitam inferir que seu trabalho é essencial e adequado à plena satisfação do objeto.

Apresentados os principais requisitos caracterizadores da hipótese do art. 74, III, "f", da Lei nº 14.133/2021, bem como os respectivos documentos comprobatórios, cabe pontuar as demais providências que devem ser adotadas pela Administração Pública.

Dispõe o art. 72 da nova Lei de Licitações que o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os documentos a seguir:

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.





Parágrafo único. 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.

O inciso I cita o “documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo”.

O primeiro passo na instrução do processo de contratação direta é oficializar a demanda, o que, no Município de Assunção, pode ser equiparado à elaboração da Justificativa. Nesse ponto, cabe ao setor requisitante formalizar a necessidade em torno da contratação, indicando a justificativa pertinente, o quantitativo necessário de bens/serviços e indicar a data limite para o atendimento da necessidade.

In casu, o Estudo Técnico Preliminar apresentado pelo órgão requisitante atende ao inciso I, do artigo 72, da Lei de Licitações e Contratos, bem como o que dispõe a Instrução Normativa SEGES/ME nº 58/2022, aplicável ao Município de Assunção.

Prosseguindo, os incisos II e IV do artigo supracitado tratam, respectivamente, da estimativa de despesa e da demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

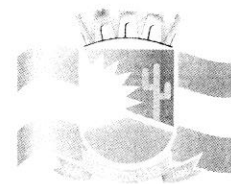
Em relação à disponibilidade orçamentária, consta ata de autorização e termo de reserva emitido pelo setor competente, atestando a existência de recursos para fazer frente à despesa.

Após a juntada da documentação pertinente, a equipe técnica da Administração Pública contratante deverá apreciá-la, manifestando-se pela concordância ou não quanto à presença dos requisitos amiúde enfrentados. É o que prevê o inciso III do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

IV. DA REGULARIDADE JURÍDICA, FISCAL, SOCIAL E TRABALHISTA E DEMAIS REQUISITOS LEGAIS

Referente à pessoa, física ou jurídica, a ser contratada, deve a Administração se certificar de que a futura contratada possui a necessária aptidão jurídica para a ser contratada, nos termos da lei.





A verificação quanto à possibilidade jurídica de se contratar determinada pessoa é realizada por meio de aferição quanto aos requisitos de habilitação dispostos em lei. Nesse sentido, no que tange aos processos de contratação direta, a Lei nº 14.133/2021 assim dispõe:

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:

[...]

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;(grifei)

O art. 62 da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, esclarece o conceito de habilitação:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

I - jurídica;

II - técnica;

III - fiscal, social e trabalhista;

IV - econômico-financeira.

Nesse ponto, registre-se, por relevante, que a habilitação jurídica deve ser limitada à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando for o caso, de autorização para o exercício da atividade que se pretende dela contratar.

Nessa toada, importante destacar que, via de regra, a atividade artística não poderá ser objeto de licenciamento ou exigência de atos públicos de liberação, por força do que dispõe a Resolução nº 51/2019 do Comitê para Gestão da Rede Nacional para Simplificação do





Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - CGSIM, que inclui a as atividades artísticas (produção musical, produção teatral, agenciamento de artistas etc) como de baixo risco, a dispensar quaisquer atos públicos para liberação da atividade econômica, nos termos do art. 3º, inc I, da Lei nº 13.874/2019 (Lei da Liberdade Econômica).

Lado outro, imprescindível, em regra, a comprovação da regularidade fiscal, social e trabalhista da contratada, nos termos do art. 68 da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Acerca dos requisitos de habilitação (inciso V), parece não haver maiores dificuldades. São aqueles exigidos de todo aquele que opta por participar de uma licitação/contratação pública e que se encontram previstos nos arts. 62 e ss. da Lei nº 14.133/2021 e encontram-se juntados ao processo.





Ainda quanto aos requisitos de habilitação, deve-se atentar, também, para o requisito negativo que consta no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa):

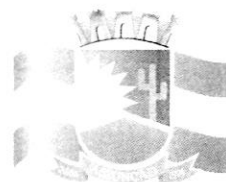
Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio





de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

Sob tal influxo, deve ser complementada a documentação com a juntada da certidão do Conselho Nacional de Justiça – CNJ dando conta quanto à ausência de condenações por improbidade administrativa da pretensa pessoa contratada, conforme determina o art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

Ao final, ainda, deve ser apresentada a autorização da autoridade competente para a contratação e realização da despesa por inexigibilidade, a qual deve ser instruída com despacho motivado e mantida à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, VIII e parágrafo único, da Lei n. 14.133/21).

Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. E o meio eleito pela Lei nº 14.133/2021 para instrumentalizá-la compreende o sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único).

Assim, conforme todo o exposto, é certo que, desde que cumpridos os requisitos exigidos pela lei, a contratação poderá ser enquadrada enquanto hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do caput, do artigo 74, da Lei nº 14.133/2021.

V – RECOMENDAÇÕES

Apesar de o processo encontrar-se formalmente instruído em grande parte, visando à maior segurança jurídica da contratação e à plena observância da legislação vigente, recomenda-se que a Administração adote as seguintes providências:

1. **Comprovação Detalhada da Notória Especialização:** É imprescindível que o processo seja complementado com a juntada de documentação detalhada e robusta que comprove a notória especialização da empresa APICE CONSULTORIAS E CAPACITACOES EIRELI, conforme o Art. 74, § 3º, da Lei nº 14.133/2021. Isso deve incluir, mas não se limitar a, atestados de capacidade técnica que demonstrem desempenho anterior em serviços similares, qualificações específicas da equipe técnica envolvida, portfólio de projetos, e quaisquer outros elementos que permitam inferir que o trabalho da empresa é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A mera declaração de "muito bem-conceituada" é insuficiente para a robustez jurídica exigida.





2. Juntar aos autos certidão negativa de improbidade administrativa: Recomenda-se a inclusão nos autos de certidão negativa de sanções por improbidade administrativa emitida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a fim de reforçar o atendimento aos requisitos de controle sobre a idoneidade do contratado, considerando o disposto no artigo 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 e no Art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

3. Designação formal do fiscal do contrato: Nos termos do artigo 117, §1º, da Lei nº 14.133/2021, é recomendada a nomeação formal de servidor ou equipe de servidores para exercerem a fiscalização do contrato. A referida norma assim estabelece:

"Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

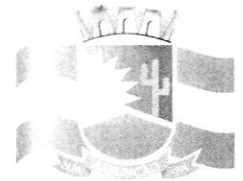
§ 1º O representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados."

A designação do fiscal do contrato é indispensável para garantir o cumprimento fiel das cláusulas contratuais, bem como para assegurar que eventuais não conformidades sejam registradas e corrigidas dentro dos limites legais e contratuais.

4. Publicação dos atos no portal oficial do Município: Em respeito ao princípio da transparência e ao disposto no artigo 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, recomenda-se a divulgação dos atos que autorizam a contratação direta e/ou o extrato do contrato firmado com o contratado no sítio eletrônico oficial do Município. Tal medida reforça a publicidade e evita questionamentos sobre a transparência do procedimento.

5. Preenchimento completo da Minuta do Contrato: Antes da assinatura, a Minuta do Contrato deve ser integralmente preenchida com os dados completos da contratada (razão social, CNPJ, endereço, representante legal) e o valor total da contratação, conforme indicado nas cláusulas terceira e primeira da minuta.





VI. DA CONCLUSÃO:

Diante do exposto, considerando a justificativa apresentada pelo órgão interessado, bem como a natureza do objeto a ser contratado pela via direta, e o atendimento ao que dispõe a legislação que rege a matéria, opina-se pela viabilidade jurídica da inexigibilidade da licitação pretendida, com fulcro no artigo 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021, desde que sejam observadas e devidamente implementadas as recomendações apontadas neste parecer.

A aplicação das recomendações apontadas assegurará maior segurança jurídica, transparência e regularidade à contratação, bem como a observância dos princípios da eficiência, moralidade administrativa e supremacia do interesse público.

Por fim, ressalva-se que a efetivação de todas as etapas objeto deste parecer é indispensável para equilibrar os aspectos formais e materiais da contratação, resguardando a Administração Municipal de questionamentos por parte dos órgãos de controle e garantindo a plena execução do objeto contratado em benefício do interesse público.

Ressalte-se que o presente parecer restringe-se aos aspectos legais do procedimento, ausente juízos de valor referentes aos aspectos econômico e técnico, nem da oportunidade e conveniência da decisão adotada.

Este parecer jurídico, embora opinativo e não vinculante, busca orientar a Administração Pública para assegurar a conformidade legal e material do processo em análise.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Assunção - PB, 29 de maio de 2025.

Adilson Cardôzo Araújo
Assessor Jurídico
OAB/PB 14.315

