

**PARECER JURÍDICO**

Requerente: Setor de Licitações  
Assunto: Inexigibilidade de Licitação  
Parecer nº 05/2026

**1. RELATÓRIO**

O CONSÓRCIO PÚBLICO DO AGRESTE CENTRAL SERGIPANO – CPAC, por intermédio do Setor de Licitações, encaminhou os presentes autos a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico acerca da regularidade do procedimento de contratação direta por inexigibilidade de licitação, voltado à contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de consultoria técnica e assessoria em licitações e contratações públicas, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.

Conforme a solicitação de parecer jurídico juntada aos autos, a presente manifestação é emitida na fase interna do procedimento, com exame dos documentos de planejamento, da justificativa de inexigibilidade, da minuta contratual e dos elementos orçamentários e financeiros já produzidos, para fins de controle prévio de legalidade e orientação quanto ao prosseguimento da contratação.

Cuida-se de procedimento administrativo destinado à contratação da empresa ANA LUCIA DOS SANTOS ASSESSORIA TÉCNICA LICITAR, inscrita no CNPJ nº 41.113.445/0001-65, para prestação de serviços continuados de consultoria técnica e assessoria ao CPAC em licitações e contratações diretas, com suporte técnico especializado à estruturação, instrução e condução dos procedimentos de contratação, incluindo apoio à elaboração e/ou revisão das peças da fase preparatória, orientação técnico-operacional ao Agente de Contratação e equipe de apoio, atendimento predominantemente remoto e possibilidade de reuniões presenciais quando necessárias, pelo prazo estimado de 12 (doze) meses.



Os autos, em síntese, encontram-se instruídos, até o momento, com os seguintes documentos relevantes à presente análise jurídica:

- a) Documento de Formalização de Demanda – DFD;
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- c) Termo de Referência preliminar e Termo de Referência consolidado;
- d) minuta do contrato administrativo;
- e) ofício de solicitação de proposta comercial encaminhado à empresa indicada;
- f) demonstração de compatibilidade da despesa com os recursos orçamentários;
- g) declaração sobre estimativa do impacto orçamentário-financeiro;
- h) declaração do ordenador de despesa acerca da adequação orçamentária e financeira;
- i) justificativa de inexigibilidade nº 01/2026; e
- j) solicitação de parecer jurídico.

Registre-se, ainda, como ressalva formal, que a solicitação de parecer jurídico está datada de 04 de fevereiro de 2025, embora o contexto integral do procedimento indique tratar-se de erro material, uma vez que os demais documentos do processo se reportam ao exercício de 2026. Recomenda-se a correção desse apontamento nos autos, por despacho ou apostila, para preservação da coerência cronológica do procedimento.

É o relatório.

## **2. DA ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. Delimitação da análise jurídica**

Preliminarmente, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídico-consultiva e limita-se ao exame da conformidade legal do procedimento administrativo, a partir dos documentos constantes dos autos. Não

compete ao órgão de assessoramento jurídico substituir a Administração na avaliação de aspectos técnicos, operacionais, contábeis, econômicos ou de conveniência e oportunidade, tampouco atestar materialmente experiência profissional, resultados pretéritos, quantitativos, metodologias internas ou compatibilidade mercadológica de preços sem o correspondente suporte documental produzido pelos setores competentes. Tais elementos permanecem sob a responsabilidade dos agentes públicos que os elaboraram e subscrevem.

## **2.2. Da regra constitucional da licitação e da possibilidade de contratação direta por inexigibilidade**

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece a licitação como regra para as contratações públicas, admitindo exceções apenas nas hipóteses previstas em lei. Na Lei nº 14.133/2021, a inexigibilidade de licitação constitui modalidade de contratação direta cabível quando inviável a competição, nos termos do art. 74. No caso sob exame, a Administração pretende enquadrar a contratação na hipótese do art. 74, inciso III, alínea “c”, referente à contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, dentre eles assessorias e consultorias técnicas, desde que demonstrada a notória especialização do contratado.

## **2.3. Da instrução do processo administrativo e dos documentos de planejamento**

O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 exige que o processo de contratação direta seja instruído com os documentos pertinentes à caracterização da necessidade administrativa, à definição do objeto, à justificativa da escolha do contratado, à justificativa do preço, à demonstração da compatibilidade orçamentária e ao ato de autorização da autoridade competente. No caso concreto, verifica-se a presença dos principais elementos de planejamento, especialmente o Documento de Formalização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Termo de Referência consolidado, a minuta contratual e os documentos orçamentário-financeiros, os quais permitem



compreender a necessidade administrativa, o escopo do serviço, a forma de execução, a vigência, os critérios de medição e pagamento, bem como as obrigações das partes.

#### **2.4. Da necessidade administrativa e do interesse público subjacente à contratação**

Os documentos de planejamento indicam que o CPAC, enquanto consórcio público de pequeno porte, possui quadro reduzido de servidores, acúmulo de atribuições e demanda contínua por apoio técnico especializado na fase preparatória e na condução de licitações e contratações diretas. O DFD, o ETP e o Termo de Referência convergem no sentido de que a contratação visa reforçar a governança, padronizar rotinas, qualificar tecnicamente as peças processuais, reduzir retrabalhos e mitigar riscos de falhas formais, em alinhamento com os princípios da eficiência, do planejamento, da motivação, da segurança jurídica e da boa administração, previstos na Lei nº 14.133/2021.

#### **2.5. Da natureza do objeto e do enquadramento no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021**

O objeto delineado nos autos revela nítida natureza técnica e predominantemente intelectual, consistindo na prestação de serviços de consultoria técnica e assessoria continuada em licitações e contratações públicas, voltados ao suporte especializado das atividades administrativas desenvolvidas pelo Consórcio Público do Agreste Central Sergipano – CPAC. Trata-se de atuação que compreende, entre outras atribuições, a elaboração, análise, revisão e aperfeiçoamento de documentos da fase preparatória das contratações, o acompanhamento técnico-procedimental dos processos administrativos, a emissão de orientações técnicas, o apoio especializado ao Agente de Contratação e à equipe de apoio, bem como o assessoramento preventivo destinado à conformação dos atos administrativos ao regime jurídico instituído pela Lei nº 14.133/2021 e demais normas correlatas.

Não se está diante, pois, de serviço comum, padronizado ou de execução meramente operacional, suscetível de aferição exclusiva por critérios objetivos de menor preço. Ao revés, o objeto demanda interpretação normativa qualificada, domínio técnico específico, experiência prática acumulada, capacidade de análise casuística, atuação preventiva e solução de questões sensíveis afetas à governança das contratações públicas, exigindo prestação personalíssima sob o prisma técnico-funcional, com estreita aderência às particularidades institucionais, administrativas e operacionais do ente contratante.

Com efeito, a consultoria e assessoria em licitações e contratos administrativos insere-se no campo dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, na medida em que pressupõe atividade de reflexão, diagnóstico, orientação, construção de soluções e acompanhamento técnico-jurídico da rotina administrativa, não se resumindo à reprodução automática de modelos ou à prática de atos burocráticos dissociados de juízo técnico. A utilidade do serviço reside justamente na expertise aplicada ao caso concreto, na prevenção de impropriedades procedimentais, no fortalecimento da segurança jurídica dos atos praticados e na elevação do nível de conformidade das contratações promovidas pela Administração. Nesse contexto, o objeto mostra-se, em tese, compatível com a hipótese prevista no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, que admite a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, notadamente aqueles relacionados a assessorias ou consultorias técnicas, desde que evidenciados, no caso concreto, os pressupostos legais pertinentes, especialmente a especialização do contratado e a inviabilidade de competição, a partir da demonstração de que a satisfação do interesse público reclama atuação diferenciada e tecnicamente qualificada.

## **2.6. Da inviabilidade de competição e da notória especialização**

A inexigibilidade de licitação, nas hipóteses previstas no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, encontra fundamento na inviabilidade de competição, entendida não apenas como impossibilidade material absoluta de existência de outros potenciais prestadores, mas, sobretudo, como a inadequação jurídica e prática do procedimento competitivo convencional para a seleção da proposta que melhor atenda ao interesse público em contratações de natureza eminentemente técnica e intelectual. Em tais situações, a disputa baseada predominantemente em critérios objetivos e comparativos de preço mostra-se insuficiente para captar elementos qualitativos essenciais à escolha do contratado, tais como experiência específica, método de trabalho, grau de especialização, aderência técnica ao contexto institucional do contratante, confiabilidade profissional e capacidade de atuação consultiva continuada em matéria sensível e estratégica.

No caso em análise, a contratação pretendida recai sobre serviços de consultoria técnica e assessoria especializada em licitações e contratações públicas, atividade que, por sua própria natureza, exige avaliação qualitativa acentuada e juízo administrativo fundado na confiança técnica legitimamente motivada, sem que isso implique liberdade arbitrária de escolha. Ao contrário, a inviabilidade de competição deve emergir da demonstração, nos autos, de que a seleção do prestador não se resolve satisfatoriamente por meio de parâmetros padronizados de disputa, justamente porque o resultado útil da contratação depende da expertise concretamente comprovada e da aptidão do contratado para oferecer suporte técnico qualificado, contínuo e compatível com as peculiaridades operacionais e institucionais do Consórcio.

Nessa perspectiva, a notória especialização constitui elemento central do regime jurídico da inexigibilidade em exame. Embora a Lei nº 14.133/2021 não exija exclusividade de mercado, tampouco singularidade absoluta em sentido ontológico, impõe que a Administração evidencie que o contratado detém reputação profissional consolidada, qualificação técnica diferenciada e experiência pretérita aptas a demonstrar que seu trabalho é essencial e particularmente adequado à plena satisfação

*[Handwritten signature]*

da necessidade administrativa. A notória especialização, portanto, não se presume, nem decorre de afirmação genérica da autoridade administrativa, mas exige suporte probatório idôneo, consubstanciado em documentos que revelem desempenho anterior compatível com o objeto, formação e capacitação pertinentes, execução de serviços análogos, atestados de capacidade técnica, portfólio profissional, vínculos contratuais pretéritos e demais elementos objetivos que confirmam lastro à conclusão administrativa.

Consoante consta da justificativa de inexigibilidade, a empresa ANA LUCIA DOS SANTOS ASSESSORIA TÉCNICA LICITAR apresentou documentação apta a evidenciar experiência anterior na prestação de serviços correlatos, capacidade técnica, contratos similares, atestados e qualificações compatíveis com o escopo da contratação, sinalizando aderência material ao suporte técnico continuado almejado pelo CPAC. Tal motivação mostra-se juridicamente compatível com o art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021.

Ademais, o processo contém demonstração minimamente robusta de: (i) habilitação jurídica da futura contratada; (ii) regularidade fiscal, social e trabalhista; (iii) qualificação técnica pertinente; e, especialmente, (iv) elementos concretos de comprovação da notória especialização, com correlação direta entre a trajetória profissional da contratada e as atividades específicas a serem desempenhadas no âmbito do ajuste.

## **2.7. Da justificativa do preço**

A justificativa do preço constitui requisito essencial de validade e regularidade das contratações diretas, inclusive nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, não se tratando de formalidade secundária, mas de exigência diretamente vinculada aos princípios da legalidade, motivação, economicidade, eficiência e indisponibilidade do interesse público. Ainda que a competição seja juridicamente inviável, subsiste para

a Administração o dever de demonstrar, de modo objetivo e documentado, que o valor ajustado se revela razoável, compatível com o mercado e adequado à extensão, complexidade e especificidade do objeto contratado, em observância ao disposto no art. 72, inciso VII, e no art. 23 da Lei nº 14.133/2021, no que couber.

A inexigibilidade, por afastar o dever de licitar, não afasta o dever de justificar economicamente a contratação. Ao contrário, precisamente por inexistir disputa competitiva formal, avulta a necessidade de motivação reforçada quanto ao preço, a fim de evidenciar que a Administração não está pactuando valor arbitrário, excessivo ou dissociado dos parâmetros ordinariamente praticados para serviços de natureza equivalente. A justificativa do preço, nessa perspectiva, funciona como mecanismo de controle da vantajosidade possível da contratação direta e de prevenção a sobrepreço, assegurando que a escolha administrativa, embora discricionária em certos aspectos técnicos, permaneça submetida a balizas objetivas de racionalidade e verificabilidade.

No caso em exame, consta da instrução processual que o valor global da contratação é de R\$ 78.000,00 (setenta e oito mil reais), para vigência de 12 (doze) meses, o que corresponde à remuneração mensal de R\$ 6.500,00 (seis mil e quinhentos reais). Há, ainda, referência, na justificativa de inexigibilidade e no ofício de solicitação de proposta, à necessidade de parametrização do valor com contratos similares, propostas formais e outros elementos idôneos de comparação, providência que se revela consentânea com o regime jurídico aplicável.

Sob o enfoque jurídico, não basta a mera indicação numérica do valor contratado ou a afirmação genérica de sua compatibilidade mercadológica. Exige-se que a Administração instrua os autos com elementos concretos de aferição, tais como propostas formais, contratações pretéritas de objetos análogos, instrumentos firmados por outros entes públicos e/ou notas fiscais, ou quaisquer outros documentos hábeis a demonstrar, de maneira minimamente analítica, que a remuneração pactuada guarda

correspondência com os preços usualmente praticados para serviços semelhantes, consideradas a complexidade do objeto, a especialização exigida, o tempo de execução, a abrangência das atividades e a realidade do mercado pertinente.

Assim, sob o prisma jurídico, a contratação poderá prosseguir pois a justificativa do preço encontra-se lastreada em documentação idônea e suficiente, apta a demonstrar que o valor global de R\$ 78.000,00 se mostra compatível com o mercado e proporcional ao objeto pretendido.

#### **2.8. Da compatibilidade orçamentária e financeira**

Os autos contêm demonstração de compatibilidade da despesa com os recursos orçamentários, declaração sobre estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa quanto à adequação da contratação à LOA, ao PPA e à LDO, em consonância com o art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 e com o art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000. A documentação aponta a existência de dotação orçamentária específica e saldo suficiente para suportar a despesa estimada, não se identificando, em tese, óbice jurídico nesse ponto, sem prejuízo da prática dos atos próprios da execução orçamentária em cada exercício.

#### **2.9. Do Termo de Referência e da minuta contratual**

O Termo de Referência consolidado apresenta, de forma satisfatória, a definição do objeto, a fundamentação legal, a justificativa da contratação, o escopo mínimo da solução, os requisitos de desempenho, a forma de execução, o regime de medição e pagamento, as obrigações das partes, os parâmetros de confidencialidade e as sanções administrativas cabíveis. A minuta contratual, por sua vez, contempla cláusulas essenciais relativas ao objeto, vigência, preço, pagamento, dotação orçamentária, obrigações, confidencialidade, sanções, hipóteses de extinção e fundamento legal da inexigibilidade. Recomenda-se apenas, por cautela, que antes da assinatura sejam

conferidos os dados definitivos da contratada, o número do processo, o número da inexigibilidade, a dotação orçamentária completa, a indicação formal do gestor e do fiscal do contrato, se ainda não constarem da versão final, e a correspondência integral entre o texto contratual e a justificativa de preço aprovada.


### **3. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, resguardados os aspectos técnicos, discricionários e de mérito administrativo, esta Assessoria Jurídica opina pela viabilidade jurídica do prosseguimento da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de consultoria técnica e assessoria em licitações e contratações públicas ao CPAC, por estarem presentes, em tese, os elementos de planejamento, motivação da necessidade, enquadramento legal do objeto e suporte orçamentário-financeiro exigidos para a instrução do feito.

Ante o exposto, opina esta Assessoria Jurídica pelo prosseguimento do referido processo para autorização da autoridade competente e ulterior formalização da contratação, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Ribeirópolis/SE, 05 de fevereiro de 2026.

  
**Jorge Whelton Miranda Borges Junior**  
OAB/SE 434-B  
Assessor Jurídico