



PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ORIENTAÇÃO JURÍDICA ACERCA DAS INFORMAÇÕES CONTIDAS NO BOJO DO **OFÍCIO Nº 474/2025**. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE PESQUISA, WORKSHOP, TREINAMENTO, CONSULTORIA, ASSESSORIA EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL, FORMULAÇÃO DE NOVO PLANO DE CARREIRA DOCENTE PARA O MUNICÍPIO DE GARANHUNS [...]. ART. 74, III, a, c. §3º DA LEI Nº 14.133/21. DECRETO MUNICIPAL Nº 049/2024. **POSSIBILIDADE.**

I – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Consoante dispõe os arts. 4º, inc. I, e 6º, inc. I, da Lei Ordinária Municipal nº 5.148, de 14 de dezembro de 2023, incumbe ao Procurador Geral a **emissão de pareceres sobre o interesse da municipalidade**, assessorando juridicamente as secretarias e demais órgãos da administração direta do Município.

A vista disso, o parecer jurídico, nas palavras de Hely Lopes Meirelles¹, consiste em um ato enunciativo cujo teor, neste caso, se limita a emitir uma opinião sobre determinado assunto, sem que haja vinculação ao seu conteúdo.

Assim sendo, incumbe à Procuradoria Geral – órgão este representado pelo Procurador Geral – a emissão deste ato administrativo, nos termos do requerimento formulado.

Neste sentido, este parecer é emitido sob o prisma estritamente jurídico, abstendo-se de adentrar à análise da conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração. Além disso, evita-se a análise de aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa relacionados a valores e quantitativos, em virtude de carecer de competência para tal desiderato. Ademais, é imperativo destacar que este parecer ostenta caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão desta Procuradoria.

II – DOS FATOS

A Procuradoria Geral do Município de Garanhuns foi provocada pela Secretária de Educação deste município, a Sra. Wilza Alexandra de Carvalho Rodrigues Vitorino,

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro** – 42. ed. – São Paulo: Malheiros, 2016.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



solicitando a análise e emissão de parecer acerca da possibilidade de locação de imóvel por meio de **Inexigibilidade de Licitação**, encaminhada mediante Ofício nº 474/2025.

Com base no Estudo Técnico Preliminar (ETP), a não reformulação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos profissionais do magistério da Rede Municipal de Ensino acarreta uma série de prejuízos educacionais, administrativos e legais que comprometem tanto a valorização dos docentes quanto a qualidade da educação pública ofertada. Ressalta-se que a ausência do PCCR perpetua distorções na progressão funcional, desestímulo à qualificação continuada e à permanência na rede, o que impacta diretamente na motivação dos profissionais e na estabilidade do corpo docente.

Ainda de acordo com o ETP, tal cenário contribui para a evasão de talentos, a rotatividade de professores e o comprometimento da continuidade pedagógica, com reflexos negativos nos indicadores educacionais do município. Em razão disso, a busca pela atualização do plano é demanda fundamental para garantir uma gestão mais eficiente e justa da carreira docente.

De acordo com as informações anexas, a inexistência de um plano atualizado compromete o alinhamento da política educacional municipal às diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabelece como meta a valorização dos profissionais da educação, associada à formação continuada, ao piso salarial profissional nacional e a estruturação das carreiras docentes.

Nessa esteira, consoante descrito no TR, considerando que o cenário educacional está cada vez mais desafiador e competitivo, a Secretaria de Educação entende como uma medida estratégica e essencial para o magistério a atualização do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos profissionais do magistério. Com isso, ao promover critérios claros de progressão, reconhecimento e remuneração, o PCCR contribui diretamente para a retenção de talentos, a melhoria do clima organizacional e o fortalecimento da qualidade do ensino ofertado à população, reforçando a equidade as relações de trabalho e alinha os objetivos institucionais com o crescimento profissional dos educadores.

Com base nisso, é relevante ressaltar que a Secretaria de Educação busca, através de **Inexigibilidade de Licitação**, fundamentada no art. 74, inciso III, alínea *a* e *c*, §3º da Lei nº 14.133/2021, “**a contratação de empresa especializada em serviços de pesquisa, workshop, treinamento, consultoria, assessoria em planejamento educacional;**





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



formulação de novo Plano de Carreira Docente para o município de Garanhuns/PE, visando contribuir com insumos para a construção de uma política educacional sistêmica, eficaz e transformadora”.

Sendo assim, a Secretaria de Educação destaca a intenção de contratar **INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS**, inscrito no CNPJ sob o nº 11.849.437/0001-10, com escritório profissional na Praça Dr Fernando Figueira, nº 30, 10º andar, Ilha do Leite, Recife/PE, CEP nº 50070-520. Conforme informado pela Secretaria de Educação, tal escolha se justifica pela notória especialização e comprovada experiência na área de pesquisa e assessoria em educação, especialmente no desenvolvimento, implementação e avaliação de programas voltados à promoção da inclusão tecnológica e à qualificação docente em redes públicas de ensino.

Com base na documentação anexa, considerando a natureza singular do objeto e a necessidade de contratação de instituição com notória especialização em políticas públicas educacionais e gestão de carreiras no serviço público, reconhecida por sua atuação técnica na área, a contratação se enquadra na hipótese de inexigibilidade, nos termos do art. 75, III, alíneas a e c, da Lei nº 14.133/2021, caracterizada por inviabilidade de competição.

Partindo disso, para definição da estimativa de preços, a Secretaria de Educação realizou pesquisas prévias de mercado no Banco de Preços, buscando objetos semelhantes de consultoria e assessoria educacional. Contudo, a proposta apresentada pelo Instituto é inferior à estimativa inicialmente prevista, estando em conformidade com os preços de mercado.

Por conseguinte, a referida Secretaria ressalta que o contrato proposto terá uma duração de 06 (seis) meses. Destaca-se, ainda, que as despesas provenientes deste procedimento serão suportadas por meio da Dotação Orçamentária demonstrada na documentação anexa.

Nessa perspectiva, destaca-se que a Secretaria de Educação busca efetuar essa contratação respaldada na Lei nº 14.133/21, combinado com o Decreto nº 049/2023. Essa base legal, conforme evidenciado nos autos, é viabilizada mediante a manifestação expressa da autoridade competente, que, como observado nos documentos apresentados, encontra-se formalizada.

Sendo assim, para subsidiar a análise do pedido, foi colacionada a documentação a seguir: **a)** Ofício nº 474/2025 solicitando parecer jurídico; **b)** Documento de formalização da





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



demanda - DFD; **c)** Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência - TR; **d)** Proposta e documentos da empresa; **e)** Bloqueio orçamentário e Declaração de disponibilidade financeira; **f)** Ofício nº 476/2025 solicitando a inclusão no Plano de Contratação Anual; **g)** Plano de Trabalho; **h)** Pesquisa de preços; **i)** Análise de riscos e demais documentos.

Era o que havia de interessante a relatar, passo a fundamentar.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Na análise da documentação submetida, torna-se imperativo formular as seguintes considerações. É saliente destacar que esta posição reflete uma avaliação meramente opinativa sobre a contratação em questão, não caracterizando um ato de gestão, mas sim uma avaliação técnico-jurídica restrita à análise dos aspectos de legalidade, nos termos do Artigo 53, §4º da Lei nº 14.133/21².

Esta aferição, por sua vez, não engloba o exame do conteúdo das escolhas gerenciais específicas ou dos elementos que fundamentaram a decisão contratual no âmbito discricionário. Trata-se, assim, de uma análise que se circunscreve à verificação da conformidade do procedimento com as normativas legais estabelecidas.

Diante disso, em virtude da natureza da solicitação e em consideração aos documentos referidos no tópico anterior, cabe a análise da legalidade do pedido de contratação direta por meio de Inexigibilidade de Licitação.

Nesse tocante, é pertinente ressaltar, em primeiro lugar, que no âmbito procedimental, o Art. 37, XXI, da Constituição Federal³ estabelece a imperatividade da realização de procedimento licitatório para as contratações efetuadas pelo Poder Público, conforme se verifica abaixo, *in verbis*:

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

² BRASIL. Lei nº 14.133, de 01 de Abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Planalto, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm#art107. Acesso em: 29 jul. 2025.

³ BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidente da República, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 jul. 2025.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Entretanto, é relevante destacar que o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra, ao estabelecer ressalvas para casos específicos previstos na legislação. Em consonância com a mencionada determinação constitucional, o legislador contemplou situações em que a licitação se revelará inviável ou dispensável, facultando à Administração Pública a celebração de contratações diretas, sem a necessidade de procedimento licitatório.

A esse respeito, segundo a explanação de Carvalho Filho (2023, p. 219)⁴, é possível apresentar uma definição de contratação direta como “a celebração de contrato administrativo sem a realização de prévia licitação e, em consequência, sem o critério seletivo que rege as contratações em geral, nos casos enumerados na lei”.

Nesse viés, é fundamental que o gestor apresente uma justificativa para a contratação direta nas situações de inexigibilidade. É essencial que essa justificativa deixe claro o principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, além de demonstrar a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação.

No presente caso, a Secretaria de Educação busca a contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação, do **INSTITUTO DE PESQUISAS SOCIAIS, POLÍTICAS E ECONÔMICAS - IPESPE**, inscrito no CNPJ sob o nº 11.849.437/0001-10. Tal escolha, conforme abordado pela secretaria de educação, se justifica pela sua notória especialização e comprovada experiência na área de pesquisa e assessoria em educação.

Tal solicitação está respaldada pelo inciso III, alínea *a* e *c* do art. 74 da Lei nº 14.133/21, onde diz que é inexigível a contratação dos serviços técnicos especializados, expressamente indicados pelo dispositivo, com natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

Sob esse ângulo, vejamos o que dispõe o art. 74, inciso V, §5º da Lei nº 14.133/21, que dispõe, *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:
a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 37. ed. Barueri, SP: Atlas, 2023, p. 219-222.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
 - c) **assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**
 - d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
 - e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
 - f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
 - g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
 - h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;
- IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
- V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. [...] § 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. § 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do **caput** deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

Conforme o autor Torres (2024, p. 453), a inexigibilidade descrita na normativa acima “pressupõe a presença concomitante dos seguintes requisitos: tratar-se de serviço técnico profissional especializado indicado pela lei, referir-se a profissional ou empresa de notória especialização e estar caracterizada a natureza predominantemente intelectual do serviço a ser prestado”.

Face a isso, observa-se que não basta somente demonstrar a inviabilidade de competição, é necessário o devido cumprimento dos requisitos dispostos no artigo supracitado os quais emergem como elementos indispensáveis para a devida formalização da Inexigibilidade em questão. A observância desses parâmetros se configura como um importante passo, assegurando não apenas a conformidade estrita com as normativas legais vigentes, mas também a regularidade intrínseca ao procedimento em apreço.

Com relação a tais requisitos, é relevante enfatizar que a contratação do instituto em que se pretende formalizar, encontra previsão legal no inciso III, alínea *a* e *c*, §3º do art. 74 da Lei nº 14.133/21. Conforme explanado, a Secretaria solicitante visa tal contratação para prestar consultoria e assessoria, atendendo às suas necessidades, com a prestação dos serviços já especificados.

Sob esse ângulo, considerando todos os documentos de capacidade técnica e informações acostadas aos autos, resta-se comprovado que o Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas, possui notória especialização nos serviços elencados. Conforme a





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Secretaria de Educação salienta e com base na documentação anexa, o Instituto acima mencionado é considerado adequado para o objeto da contratação devido à sua ampla experiência.

Diante disso, para definição da estimativa de preços, a Secretaria de Educação procedeu com pesquisas de mercado no Banco de Preços, buscando objetos semelhantes de consultoria e assessoria educacional. Contudo, a proposta apresentada pelo Instituto é inferior à estimativa inicialmente prevista, estando em conformidade com os preços de mercado.

Dessa forma, considerando o atendimento dos requisitos previstos em Lei, a Secretaria de Educação constata viável a contratação do referido Instituto, pelo período de 06 (seis) meses.

Outrossim, ressalta-se que a efetivação da inexigibilidade de licitação impõe à Administração Pública o cumprimento de outros requisitos essenciais, os quais estão elencados nas normativas legais, notadamente no Decreto Municipal nº 049/2023. Essas disposições encontram-se delineadas no art. 24 do referido Decreto, estabelecendo critérios e condições que devem ser rigorosamente observados para a consecução do procedimento de inexigibilidade, resguardando a conformidade com as diretrizes legais aplicáveis.

Nessa vereda, oportuno se faz observar as disposições elencadas no mencionado artigo do Decreto Municipal deste município:

Art. 24. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído em conformidade com os requisitos legais e regulamentares, contendo no mínimo 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, quando estes se mostrarem necessários;
- II - Valor estimado, que deverá ser calculado na forma estabelecida no art. 21 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.

Nesse contexto, frisa-se a relevância do cumprimento dos requisitos dispostos no artigo supracitado e no art. 72 da Lei nº 14.133/21, os quais emergem como elementos





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



indispensáveis para a devida formalização da inexigibilidade em questão. A observância desses parâmetros se configura como um importante passo, assegurando não apenas a conformidade estrita com as normativas legais vigentes, mas também a regularidade intrínseca ao procedimento em apreço.

A esse respeito, é importante ressaltar que as normativas supracitadas introduzem uma flexibilização em relação à obrigação de anexar determinados documentos, tais como estudo técnico preliminar, entre outros. A exigência desses documentos somente se fará imperativa quando demonstrada a sua necessidade.

Todavia, cabe salientar que a dispensa desses requisitos específicos não exime a observância dos princípios basilares que regem a matéria em questão. Nesse contexto, a avaliação criteriosa da pertinência e adequação de tais documentos permanece como um elemento essencial, garantindo a consonância com os preceitos legais e a efetiva consecução dos objetivos propostos.

A vista disso, ressalta-se que foi anexado aos autos o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o qual apresenta as principais informações relacionadas ao processo de inexigibilidade em questão, incluindo a autorização do gestor da pasta responsável e da autoridade executiva do município. Evidenciando-se, portanto, que a Secretaria de Educação deste município procurou seguir as exigências contidas na legislação supracitada, no que diz respeito à devida elaboração do DFD.

De mais a mais, a Secretaria requerente optou por elaborar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), previsto no Art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/21, que tem como finalidade avaliar a viabilidade técnica e econômica do objeto a ser contratado.

Nesse ínterim, destaca-se, a indicação da existência de dotação orçamentária específica para a cobertura/realização da despesa e a manifestação explícita pela aplicação, ao caso concreto, da hipótese legal de Inexigibilidade de licitação, conforme preconiza o Art. 74, inciso III, alínea *a e c*, §3º da Lei nº 14.133/2021.

Por todo o exposto, crê-se na possibilidade da Inexigibilidade de Licitação, visto que não é plausível a espera de um longo e regular processo licitatório com procedimentos específicos para contemplar uma necessidade que corresponde ao interesse público, além de impor aos munícipes um gravame demasiado.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Conclui-se que, a contratação pretendida atende às finalidades da Lei nº 14.133/21, através de Inexigibilidade de Licitação para suprir as necessidades da Secretaria de Educação do município de Garanhuns/PE.

IV – CONCLUSÃO

Diante o exposto, pautando-me nas informações e documentos trazidos aos autos, bem assim diante das peculiaridades do caso concreto, sem adentrar obviamente, no que se refere à conveniência e oportunidade da solicitação, **OPINA FAVORAVELMENTE**, esta Procuradoria Geral, pela LEGALIDADE quanto a possibilidade de contratação direta por meio da Inexigibilidade de Licitação instaurada pela Secretaria Municipal de Educação, com espeque no art. 74, inciso III, alínea *a* e *c*, §3º da Lei nº 14.133/2021, em resposta ao **Ofício nº 474/2025**.

Abstêm-se esta Procuradoria Geral de apreciar valores e/ou quantitativos, por carecer de tal competência. Ressalta-se que a análise contida neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se efetuar a referida Inexigibilidade pretendida, não tendo qualquer caráter técnico, econômico e/ou discricionário.

Recomenda-se, ademais, a estrita observância de todas as formalidades legais aplicáveis, **com a publicação do extrato do contrato correspondente no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme estipulado pelo artigo 94 da Lei nº 14.133/2021, bem como no Portal da Transparência e AMUPE.**

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Garanhuns, 29 de julho de 2025.

Paulo André Lima do Couto Soares

OAB/PE nº 16.106

Procurador Geral do Município de Garanhuns – Portaria nº 101/2025-GP

