



PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE LETRAMENTO RACIAL DENOMINADO "EDUCAÇÃO PELA CULTURA PARA O LETRAMENTO RACIAL E ANTI RACISMO" NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE GARANHUNS. INEXIGIBILIDADE. LEGALIDADE. ART. 74, INCISO III, DA LEI Nº 14.133/21. DECRETO MUNICIPAL Nº 049/2023. POSSIBILIDADE.**

I – DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Consoante dispõe o art. 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

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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A Procuradoria Geral do Município de Garanhuns foi provocada pela Secretaria Municipal de Educação, na pessoa de sua Secretária, a Sra. Wilza Alexandra de Carvalho Rodrigues Vitorino, para análise e emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de **Inexigibilidade de Licitação** para contratação de empresa especializada na implementação de Projeto de Letramento Racial na Rede Municipal de Ensino, consoante documentações acostadas aos autos, em resposta ao Ofício nº 037/2026,

Segundo o que informa o Estudo Técnico Preliminar (ETP), elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, a não realização das ações previstas comprometeria significativamente o acompanhamento, o desenvolvimento e o fortalecimento das práticas voltadas ao enfrentamento das desigualdades no âmbito da rede municipal, deixando a Secretaria de Educação sem dados, instrumentos e elementos essenciais para identificar vulnerabilidades, planejar intervenções pedagógicas e implementar estratégias que promovam a equidade no ambiente escolar.

Consta ainda do ETP que foram analisadas duas soluções possíveis: a implementação de ações internas por meio de estrutura própria da Secretaria e a contratação de instituição especializada em letramento racial. Concluiu o referido estudo que, a segunda alternativa se revelou mais vantajosa, porquanto possibilita a execução das ações por equipe técnica com experiência comprovada, domínio metodológico específico e utilização de instrumentos pedagógicos estruturados, assegurando padronização das atividades e maior eficiência na implementação do projeto.

Nesse contexto, conforme consignado no Termo de Referência (TR) elaborado pela Secretaria solicitante, a contratação pretendida tem por objeto a implementação do Projeto de Letramento Racial denominado "**Educação pela Cultura para o Letramento Racial e Antirracismo**", instituído de forma exclusiva pela empresa **ATHENA Consultoria e Pesquisas em Projetos Educacionais e Sociais LTDA**, a ser executado em parceria com o Instituto Alpargatas (IA), entidade reconhecida pela atuação em projetos educacionais e sociais. Segundo a Secretaria Municipal de Educação, a implementação do referido programa atende às Leis Federais nº 10.639/2003 e nº 11.645/2008, que tornam obrigatória a inclusão da História e Cultura Afro-Brasileira, Africana e Indígena no currículo escolar, articulando-se ainda às diretrizes da LDB (Lei nº 9.394/1996), da BNCC (2017) e do Parecer CNE/CP nº 3/2004, que orienta práticas para a Educação das Relações Étnico-Raciais.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



No que tange à notória especialização da empresa a ser contratada, informa o Termo de Referência que a empresa ATHENA Consultoria demonstra reconhecida especialização na área, sobretudo em razão de sua atuação pretérita, da metodologia estruturada que emprega, da especialização de seus profissionais — cujos documentos comprobatórios encontram-se acostados aos autos — e dos resultados consistentes já alcançados em iniciativas semelhantes. Consta ainda, segundo o informado pela Secretaria solicitante, declaração emitida pelo Instituto Alpargatas corroborando a notoriedade da empresa Athena Consultoria na execução de projetos dessa natureza, reforçando a inviabilidade de competição.

A Secretaria Municipal de Educação destaca, ademais, a experiência desenvolvida pela empresa desde 2022, em parceria com o Instituto Alpargatas, na rede municipal de educação de João Pessoa/PB, na qual se verificaram variações positivas nas taxas de aprovação e abandono escolar, em análise comparativa com dados do estado da Paraíba e da região Nordeste, no período de 2023 a 2025, segundo dados do INEP.

No que se refere ao valor estimado, informa o Termo de Referência que o custo total para a realização do Programa de Letramento Racial é de **R\$ 631.439,60 (seiscentos e trinta e um mil, quatrocentos e trinta e nove reais e sessenta centavos)**. Consigna ainda a Secretaria solicitante que o preço ofertado pela empresa encontra-se compatível com os valores praticados no mercado, tendo sido aferido por meio de pesquisa na plataforma Banco de Preços, que apurou valor de referência de R\$ 820.141,00 (oitocentos e vinte mil, cento e quarenta e um reais), para projetos de natureza similar, demonstrando a adequação econômica e a vantajosidade da proposta apresentada.

Por fim, informa a Secretaria Municipal de Educação que as despesas decorrentes da presente contratação serão suportadas por recursos orçamentários devidamente consignados, com vigência contratual de 12 (doze) meses, contados da assinatura do instrumento, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

Isto posto, demonstra-se que os autos apresentados foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos, no que importa à presente análise nesta data, a saber: **a)** Documento de Formalização de Demanda - DFD; **b)** Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Termo de Referência (TR); **c)** Cópia da proposta da empresa; **d)** Certidões de regularidade; **e)** Justificativa para implementação do programa; **f)** Minuta do contrato 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 do processo e em consideração aos documentos referidos no tópico anterior, cabe a análise da legalidade da 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 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

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: 09 abr. 2026.

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: 09 abr. 2026.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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”.

No âmbito da inexigibilidade, Torres (2024)⁵ esclarece que a Inexigibilidade não se limita apenas às circunstâncias em que é impossível haver competição, mas também abrange os casos em que a competição se torna inútil ou prejudicial ao interesse público. Isso ocorre quando há confronto ou contradição com os fundamentos que justificam a contratação direta.

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, busca-se a contratação direta por meio da inexigibilidade de licitação da empresa **ATHENA CONSULTORIA E PESQUISAS EM PROJETOS EDUCACIONAIS E SOCIAIS LTDA**, inscrita no CNPJ nº 24.332.519/0001-35. Tal escolha se justifica pela impossibilidade de competição, uma vez que a empresa é notoriamente reconhecida na implementação do Projeto "Educação pela Cultura para o Letramento Racial e Antirracismo", dispondo de metodologia própria, equipe técnica especializada e resultados comprovados, os quais são essenciais para a execução dos serviços especificados nos autos.

Essa pretensão está respaldada pelo inciso III, alínea "f", 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. A hipótese legal enquadra-se, de forma direta, na modalidade de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, dado que o objeto do

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

⁵ LOPES DE TORRES, Ronny Charles. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 15. ed. Revista Ampliada Atualizada. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



contrato consiste na implementação de programa de formação continuada em letramento racial, destinado a educadores, gestores escolares e à comunidade educacional da Rede Municipal de Ensino de Garanhuns.

Nessa perspectiva, vejamos as disposições do artigo supracitado acerca do assunto tratado, *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;
- 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;

[...]

§ 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





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



importante passo, assegurando não apenas a conformidade estrita com as normativas legais vigentes, mas também a regularidade intrínseca ao procedimento em apreço.

Sob esse ângulo, considerando todos os documentos de capacidade técnica e informações acostadas aos autos, resta-se comprovado que a empresa **ATHENA CONSULTORIA E PESQUISAS EM PROJETOS EDUCACIONAIS E SOCIAIS LTDA** possui notória especialização nos serviços elencados, considerando-se adequada para o objeto da contratação em razão dos seguintes elementos: (i) desenvolvimento e titularidade do Projeto "Educação pela Cultura para o Letramento Racial e Antirracismo"; (ii) atuação pretérita comprovada; (iii) metodologia estruturada, com abordagem distribuída em seis eixos complementares – currículo, leitura e debate, práticas imersivas, preconceito e estereótipos, projetos didáticos e avaliação e monitoramento –; (iv) equipe técnica especializada, cujas qualificações foram acostadas aos autos; e (v) declaração emitida pelo Instituto Alpargatas corroborando a notoriedade da empresa na execução de projetos dessa natureza, inviabilizando objetivamente a competição.

Outrossim, destaca-se que, além das exigências delineadas acima, é imperioso salientar que a efetivação desta inexigibilidade impõe o cumprimento de outros requisitos essenciais, conforme elencados nas normativas legais pertinentes, notadamente o 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 dispensa, 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;





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



- 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 indispensáveis para a devida formalização da inexigibilidade em questão. A observância desses parâmetros se configura como um importante passo, para assegurar a regularidade intrínseca ao procedimento em apreço.

Convém notar que, de modo geral, restaram cumpridas as demais exigências estabelecidas no art. 24 do Decreto Municipal nº 049/2023 e no art. 72 da Lei nº 14.133/2021 quanto à documentação necessária para a contratação direta. Foram anexados ao processo os documentos exigidos, incluindo: o Documento de Formalização de Demanda (DFD); o Estudo Técnico Preliminar (ETP); o Termo de Referência (TR); a Justificativa para Implementação; a estimativa de preço; a comprovação da qualificação técnica da contratada; a justificativa quanto a escolha do contratado e do valor da contratação; e a demonstração de compatibilidade orçamentária, assegurando a conformidade com os requisitos legais e regulamentares aplicáveis.

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 educacional, cujo objeto é singular e titulado de forma exclusiva pela empresa contratada, além de impor aos municípios um gravame demasiado.

Conclui-se que o referido contrato administrativo atende às finalidades da Lei nº 14.133/21, através de Inexigibilidade de Licitação para suprir as necessidades pedagógicas da Secretaria Municipal de Educação de Garanhuns/PE, em consonância com os princípios da legalidade, eficiência e interesse público.

IV – CONCLUSÃO





MUNICÍPIO DE GARANHUNS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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 contratação direta, **OPINO FAVORAVELMENTE** pela legalidade, quanto a possibilidade de contratação direta por meio da Inexigibilidade de Licitação, com espeque no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, em resposta ao Ofício nº 037/2026.

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 ênfase na obrigatoriedade de **efetuar 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, 09 de abril de 2026.

Paulo André Lima do Couto Soares

OAB/PE nº 16.106

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

