



CAMARA MUNICIPAL DE ALVORADA

PARECER JURÍDICO Nº 0514000011/2026

Processo: 2026042411002

Origem: INEXIGIBILIDADE DE LICITACAO IL/2026.017-CMA

Fundamentação: Controle Prévio da legalidade, conforme Art. 53, § 4º, da Lei 14.133/2021.

Assunto: Análise jurídica de processo de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos profissionais de natureza predominantemente intelectual, na área de Direito Administrativo, voltados à realização de diagnóstico institucional, análise jurídico-administrativa, estudo técnico de reestruturação funcional e elaboração de minuta sugestiva do novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Câmara Municipal de Alvorada/TO, incluindo os documentos técnicos correlatos necessários à reorganização do quadro funcional e ao planejamento de futuro concurso público para provimento de cargos efetivos do Poder Legislativo Municipal, conforme especificações, condições e documentos constantes dos autos.

EMENTA

Direito Administrativo. Contratação direta. Inexigibilidade de licitação. Lei nº 14.133/2021. Serviços técnicos profissionais especializados de natureza predominantemente intelectual. Assessoria e consultoria técnica em Direito Administrativo. Reestruturação do Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Câmara Municipal de Alvorada/TO. Diagnóstico institucional. Estudo técnico de reestruturação funcional. Minuta sugestiva de instrumento normativo. Planejamento de futuro concurso público. Art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021. Necessidade de demonstração da inviabilidade de competição, da notória especialização, da justificativa de preço e da razão da escolha do contratado. Controle prévio de legalidade. Possibilidade jurídica, condicionada ao atendimento integral dos requisitos legais e à regular instrução dos autos.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Assessoria Jurídica para análise prévia de legalidade, nos termos do art. 53, §4º, da Lei nº 14.133/2021, referente à pretensão de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, no âmbito da Câmara Municipal de Alvorada/TO.

2. O objeto da contratação consiste na prestação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza predominantemente intelectual, na área de Direito Administrativo, voltados à realização de diagnóstico institucional, análise jurídico-administrativa, estudo técnico de reestruturação funcional e elaboração de minuta sugestiva do novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Câmara Municipal de Alvorada/TO.

3. A contratação também abrange a elaboração de documentos técnicos correlatos necessários à reorganização do quadro funcional do Poder Legislativo Municipal, incluindo levantamento da estrutura administrativa vigente, análise dos cargos existentes, descrição técnica de atribuições, proposta de reorganização funcional e definição preliminar dos cargos destinados a futuro concurso público para provimento de cargos efetivos.

4. Conforme se extrai dos autos, a demanda decorre da necessidade de regularização e adequação da estrutura funcional da Câmara Municipal aos parâmetros constitucionais aplicáveis à Administração Pública, especialmente quanto à regra do concurso público para investidura em cargos efetivos e à excepcionalidade dos cargos em comissão, restritos às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

5. A instrução processual informa que a contratação pretende subsidiar tecnicamente a Câmara Municipal na adoção de providências administrativas e normativas voltadas à reestruturação do PCCR, sem substituir a competência institucional do Poder Legislativo quanto à análise, deliberação, eventual adequação, iniciativa, tramitação e aprovação dos atos normativos correspondentes.

6. Vieram os autos para exame jurídico quanto à possibilidade de enquadramento da contratação direta por inexigibilidade de licitação, especialmente à luz do art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, bem como para verificação da regularidade formal da instrução processual e dos requisitos legais aplicáveis.

7. É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Do Procedimento Licitatório

2.1.1. A licitação é a regra geral para a contratação de obras, compras, alienações e serviços perante a Administração Pública. O objetivo da licitação é assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes (Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso XXI).

2.1.2. Para melhor elucidação, trazemos à baila a cláusula constitucional que dispõe que:

"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."

2.1.3. Segundo a doutrina do prof. Dirley Cunha, em resumo, afirma que a a licitação é um procedimento dotado de critérios objetivos para a seleção da proposta mais vantajosa, senão vejamos:

*“licitação é um **procedimento administrativo** por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato que melhor atenda ao interesse público. Destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, na medida em que visa assegurar a participação de todos os interessados em contratar com a Administração Pública; e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e o interesse coletivo”. CUNHA JR. Dirley. Curso de Direito Administrativo. Bahia: 2011*

2.1.4. Ainda, continua o referido professor:

*“a licitação, exatamente por consistir numa seleção pública, será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da **legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo.**” CUNHA JR. Dirley. Curso de Direito Administrativo. Bahia: 2011*

2.1.5. Corroborando com essa mesma perspectiva, Marçal Justen Filho disserta que:

“licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos”. JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: 2014.

2.1.6. Deste modo, pode-se extrair que a licitação é um procedimento administrativo cujos atos serão escalonados. Todos os atos exalados deste procedimento, obrigatoriamente, devem estar de acordo com as regras e princípios correlatos na Constituição e nas Leis de Licitações.

2.1.7. O novo regramento sobre Licitações e Contratos Administrativos foi instituído pela **Lei Federal nº 14.133/2021**. A mesma regra geral também disciplina as hipóteses de contratações diretas, as quais

são típicas de instrumentalizações próprias, sendo divididas em procedimentos dispensáveis, e àqueles cuja competição é inviável.

2.2. Do procedimento relacionado a contratações diretas e o parecer jurídico.

2.2.1. A submissão das dispensas de licitações, na Lei 14.133/2021, possui amparo, respectivamente, em seu artigo 53, §1º, inciso I e II c/c o artigo 72, inciso III, que assim dispõem:

"Art. 53. **Ao final da fase preparatória**, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§1º - Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

(...) 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:

(...) **III - parecer jurídico** e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos."

2.2.2. As dispensas de licitações, dito àquelas de baixo valor, estabelecidas no art. 75, incisos I e II da Lei 14.133/2021, requerem procedimento simplificado de compras e contratações, as quais possuem regimento próprio e em espécie pela vertente da obrigatoriedade de serem compostas por documentos exemplificados no art. 72 da mesma norma legal.

2.2.3. Inexistente, pois, norma regulamentadora em piso municipal, que trate sobre os procedimentos administrativos a serem adotados, aplica-se a regra geral da NLLC.

2.2.4. Quando do contrário, havendo norma que disciplina o procedimento, e este, desde que observado os limites da regra geral, deverá se aplicada.

2.3. Finalidade e abrangência do Parecer Jurídico

2.3.1. A presente manifestação jurídica tem por finalidade assistir a autoridade competente no controle prévio de legalidade do processo de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à verificação da regularidade formal da instrução processual, do enquadramento jurídico proposto e da observância dos requisitos legais aplicáveis à contratação pretendida.

2.3.2. O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, ao final da fase preparatória, o processo deverá ser encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico da Administração, para realização do controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. O §1º do mesmo dispositivo determina que o parecer jurídico aprecie os elementos indispensáveis à contratação, expondo os pressupostos de fato e de

direito considerados na análise, em linguagem clara, objetiva e compreensível.

2.3.3. O §4º do art. 53 da Lei nº 14.133/2021 estende expressamente o controle prévio de legalidade às contratações diretas, abrangendo, portanto, os processos de inexigibilidade de licitação, como ocorre no presente caso, em que se pretende a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza predominantemente intelectual, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “c”, da mesma Lei.

2.3.4. A análise jurídica ora realizada limita-se ao exame da legalidade do procedimento, da adequação formal dos documentos que instruem os autos, da compatibilidade do enquadramento jurídico indicado, da observância dos requisitos previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021 e da suficiência dos elementos jurídicos necessários à caracterização da inexigibilidade de licitação. Não compete a este parecer substituir a avaliação de conveniência e oportunidade da autoridade competente, nem deliberar sobre a necessidade administrativa da contratação, matéria inserida na esfera própria da Administração.

2.3.5. Também não constitui objeto deste opinativo a análise de mérito técnico, administrativo, contábil, financeiro ou operacional da contratação, incluindo a definição do objeto, a estimativa de valor, a metodologia de execução, a avaliação dos produtos esperados, a adequação dos quantitativos, a compatibilidade orçamentária e a análise substancial da capacidade técnica da futura contratada, salvo quando tais aspectos revelarem evidente desconformidade jurídica ou ausência de motivação suficiente nos autos.

2.3.6. Presume-se, para fins desta análise, que as informações técnicas, administrativas, orçamentárias e financeiras constantes do processo foram elaboradas pelos setores competentes, com base em dados idôneos, parâmetros objetivos e motivação adequada ao interesse público. Tal presunção não afasta a responsabilidade dos agentes responsáveis pela elaboração dos documentos técnicos, pela veracidade das informações prestadas e pela conformidade dos atos praticados no âmbito de suas respectivas atribuições.

2.3.7. Cabe registrar que não compete à Assessoria Jurídica exercer auditoria sobre todos os atos administrativos já praticados, nem verificar, de forma exauriente, a competência individual de cada agente público responsável pela produção dos documentos juntados aos autos. Incumbe a cada agente observar os limites de sua competência legal ou regulamentar, bem como responder pela regularidade, autenticidade e pertinência das informações e manifestações que subscrever.

2.3.8. As observações constantes deste parecer possuem natureza opinativa e orientativa, destinando-se a subsidiar a decisão da autoridade competente. Todavia, eventuais apontamentos relacionados à legalidade do procedimento deverão ser observados ou devidamente enfrentados pela Administração, sob pena de assunção de responsabilidade pelo prosseguimento do feito em desconformidade com as recomendações jurídicas formuladas.

2.3.9. Dessa forma, a presente manifestação examina a viabilidade jurídica da contratação direta pretendida, sem afastar a necessidade de que a Administração comprove, nos autos, a adequada instrução do processo, a justificativa da necessidade administrativa, a razão da escolha do contratado, a

justificativa de preço, a demonstração da notória especialização, a compatibilidade orçamentária e o atendimento aos demais requisitos legais exigidos para a inexigibilidade de licitação.

2.4. Do parecer sobre a inexigibilidade de licitação em apreço

2.4.1. A presente análise jurídica recai sobre processo de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, instaurado no âmbito da Câmara Municipal de Alvorada/TO, tendo por objeto a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza predominantemente intelectual, na área de Direito Administrativo, voltados à realização de diagnóstico institucional, análise jurídico-administrativa, estudo técnico de reestruturação funcional e elaboração de minuta sugestiva do novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Câmara Municipal.

2.4.2. Diferentemente das hipóteses de dispensa de licitação, nas quais a competição é juridicamente possível, mas afastada por autorização legal expressa, a inexigibilidade pressupõe a inviabilidade de competição, nos termos do art. 74 da Lei nº 14.133/2021. No caso em exame, o enquadramento jurídico indicado pela Administração decorre da natureza técnica, especializada e predominantemente intelectual dos serviços, bem como da necessidade de atuação profissional qualificada para a elaboração de solução individualizada à realidade administrativa do Poder Legislativo Municipal.

2.4.3. A contratação pretendida encontra fundamento 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, prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, incluindo assessorias e consultorias técnicas. Assim, a regularidade da contratação depende da demonstração conjunta da natureza técnica especializada do objeto, da inviabilidade de competição, da notória especialização da futura contratada, da razão da escolha e da justificativa de preço.

2.4.4. O objeto analisado não se limita à elaboração formal de minuta normativa, mas envolve diagnóstico institucional, levantamento da estrutura administrativa vigente, análise dos cargos existentes, avaliação das necessidades permanentes de pessoal, descrição técnica de atribuições, proposta de reorganização funcional e elaboração de minuta sugestiva do novo PCCR, além de documentos técnicos correlatos voltados ao planejamento de futuro concurso público. Tais atividades exigem conhecimento específico em Direito Administrativo, Direito Constitucional, regime jurídico de servidores, técnica legislativa, organização administrativa e limites fiscais aplicáveis à gestão de pessoal.

2.4.5. Nesse contexto, mostra-se juridicamente possível o processamento da contratação direta por inexigibilidade de licitação, desde que os autos estejam devidamente instruídos com os documentos exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, especialmente Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Riscos, Termo de Referência, estimativa de despesa, justificativa de preço, demonstração da compatibilidade orçamentária, comprovação de habilitação e qualificação, razão da escolha do contratado e autorização da autoridade competente.

2.4.6. Ressalta-se que a atuação da futura contratada deve permanecer restrita à prestação de serviço técnico e consultivo, mediante elaboração de estudos, relatórios, diagnósticos e minutas sugestivas. A

contratação não transfere à empresa qualquer competência própria da Câmara Municipal, especialmente quanto à deliberação política, iniciativa normativa, análise legislativa, aprovação de lei, autorização para concurso público ou definição final da estrutura administrativa do Poder Legislativo.

2.4.7. Também deve ser observado que a justificativa de preço, embora não tenha a finalidade de instaurar competição entre interessados, deve demonstrar a compatibilidade do valor contratado com parâmetros objetivos e idôneos, em observância ao art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios da economicidade, razoabilidade, motivação e eficiência administrativa.

2.4.8. Assim, sob o aspecto jurídico, a inexigibilidade de licitação em apreço mostra-se admissível em tese, desde que comprovados nos autos todos os requisitos legais aplicáveis, especialmente a inviabilidade de competição, a notória especialização da contratada, a pertinência entre a qualificação demonstrada e o objeto pretendido, a justificativa de preço e a adequada instrução do processo administrativo.

2.5. Da Minuta do Contrato

2.5.1. A minuta do contrato constante dos autos foi submetida à análise jurídica para verificação de sua conformidade com as exigências mínimas previstas na Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto aos elementos essenciais do instrumento contratual e à compatibilidade de suas cláusulas com o objeto pretendido.

2.5.2. Observa-se que a minuta contratual contempla cláusulas relativas ao objeto, vigência e prorrogação, modelo de execução e gestão contratual, subcontratação, pagamento, reajuste, obrigações da contratante, obrigações da contratada, garantia de execução, infrações e sanções administrativas, extinção contratual, dotação orçamentária, casos omissos, alterações, publicação e foro, em consonância com a estrutura exigida para formalização do ajuste administrativo.

2.5.3. No caso concreto, o instrumento contratual mostra-se compatível com a natureza da contratação, por tratar de serviços técnicos profissionais especializados de natureza predominantemente intelectual, voltados à realização de diagnóstico institucional, análise jurídico-administrativa, estudo técnico de reestruturação funcional, elaboração de minuta sugestiva do novo PCCR e documentos técnicos correlatos necessários ao planejamento de futuro concurso público.

2.5.4. A minuta também preserva a natureza consultiva da atuação contratada, ao delimitar que os produtos a serem entregues possuem caráter técnico e instrumental, não substituindo as competências institucionais da Câmara Municipal quanto à análise, deliberação, eventual adequação, iniciativa, tramitação e aprovação dos atos normativos relacionados à reestruturação funcional.

2.5.5. Quanto à gestão e fiscalização contratual, verifica-se que a minuta prevê mecanismos de acompanhamento da execução, conferência dos produtos técnicos, solicitação de correções ou complementações, recebimento das entregas e condicionamento do pagamento ao atesto do fiscal, o que contribui para maior controle da Administração sobre a regular execução do objeto.

2.5.6. Dessa forma, em análise preliminar de legalidade, a minuta contratual atende às exigências legais aplicáveis, sem prejuízo de eventuais ajustes formais que se mostrem necessários antes da assinatura, especialmente para manter coerência entre o contrato, o Termo de Referência, a proposta aceita, a justificativa de preço e os demais documentos que instruem o processo de contratação direta.

3. CONCLUSÃO

3.1. Ante o exposto, considerando os elementos constantes dos autos, especialmente a natureza técnica, especializada e predominantemente intelectual dos serviços pretendidos, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela possibilidade jurídica da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, para contratação de serviços técnicos especializados voltados à realização de diagnóstico institucional, análise jurídico-administrativa, estudo técnico de reestruturação funcional e elaboração de minuta sugestiva do novo Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração da Câmara Municipal de Alvorada/TO.

3.2. A contratação mostra-se juridicamente admissível em razão da natureza do objeto, que não se limita à elaboração formal de texto normativo, mas envolve atividade técnica especializada, análise institucional, organização funcional, estudo de cargos, descrição de atribuições, adequação constitucional da estrutura administrativa e produção de documentos técnicos destinados a subsidiar o planejamento de futuro concurso público para provimento de cargos efetivos do Poder Legislativo Municipal.

3.3. Ressalta-se, contudo, que a regularidade da inexigibilidade fica condicionada à manutenção, nos autos, dos elementos indispensáveis à contratação direta, especialmente a adequada caracterização da necessidade administrativa, a justificativa da escolha do contratado, a comprovação da notória especialização, a justificativa de preço, a demonstração da compatibilidade orçamentária e financeira, a comprovação dos requisitos de habilitação e qualificação, bem como a autorização da autoridade competente, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

3.4. Recomenda-se, ainda, que seja preservada em todos os instrumentos do processo a natureza técnica, consultiva e sugestiva dos produtos a serem entregues, de modo a deixar claro que a contratada não substituirá as competências institucionais da Câmara Municipal quanto à análise, deliberação, eventual adequação, iniciativa, tramitação e aprovação dos atos normativos relacionados à reestruturação funcional e ao planejamento de futuro concurso público.

3.5. Quanto à minuta contratual analisada, verifica-se que ela contempla, em linhas gerais, as cláusulas necessárias à formalização do ajuste, especialmente quanto ao objeto, vigência, modelo de execução e gestão contratual, pagamento, reajuste, obrigações das partes, sanções, extinção, dotação orçamentária, publicação e foro, mostrando-se adequada ao prosseguimento do feito, sem prejuízo de ajustes formais para manter plena coerência com o Termo de Referência, a proposta aceita, a justificativa de preço e os demais documentos da instrução.


3.6. Assim, desde que observadas as condições e recomendações constantes deste parecer, opina-se pela regularidade jurídica do prosseguimento do processo de inexigibilidade de licitação nº

IL/2026.017-CMA, cabendo à autoridade competente avaliar a conveniência e oportunidade da contratação, autorizar os atos subsequentes, promover a formalização do ajuste e determinar a divulgação do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, no Portal da Transparência e nos demais meios oficiais exigidos pela legislação aplicável.

3.7. É o parecer, de caráter opinativo, que submeto à apreciação da autoridade competente, salvo melhor juízo.

ALVORADA - TO, Quinta, 14 de maio de 2026.

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:

 Signatário 794.***.***-** - CARLOS
rio(a): RICARDO RODRIGUES
Data e Hora: 14/05/2026 10:31:16



A autenticidade desse documento pode ser verificada através do QRcode ao lado ou pelo endereço <https://www.alvorada.to.leg.br/validar/documento/versao2/5a9e573d-cc54-11ef-83b6-66fa4288fab2/05b6168d-509d-11f1-82da-66fa4288fab2>