Parecer nº 193/2025
Processo Administrativo Eletrônico nº 25.252/2025
Referência: xxxxxx

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, XV, DA LEI Nº 14.133/2021. CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO SEM FINS LUCRATIVOS PARA SERVIÇOS TÉCNICOS DE ANÁLISE DE PROJETOS CULTURAIS. VÍCIOS NA INSTRUÇÃO PROCESSUAL. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES. FALHA NA MOTIVAÇÃO DO ENQUADRAMENTO LEGAL E NA COMPROVAÇÃO DE REPUTAÇÃO INQUESTIONÁVEL. INCONSISTÊNCIAS NA MINUTA CONTRATUAL E NO TERMO DE REFERÊNCIA. ALTERNATIVAS JURIDICAMENTE ADEQUADAS: CREDENCIAMENTO (ART. 79) OU REALIZAÇÃO DE CERTAME LICITATÓRIO. Publicidade do ato no sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único) e no PNCP (art. 94, II). Prosseguimento condicionado ao saneamento integral dos vícios e à escolha de fundamento jurídico adequado, a critério da Autoridade Competente.

1. Trata-se de análise jurídica da fase preparatória de processo de contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, que visa à contratação do Instituto Humaniza para a prestação de serviços técnicos de análise e emissão de pareceres em projetos culturais inscritos nos editais da Política Nacional Aldir Blanc (PNAB).

2. Foram submetidos a esta análise o Documento de Formalização de Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR), o Estatuto Social da instituição a ser contratada, a pesquisa de preços e a proposta comercial.

3. O presente parecer tem por finalidade exercer o controle prévio de legalidade dos atos administrativos, em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021, avaliando a conformidade do planejamento da contratação com as normas legais e a jurisprudência aplicável.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.**[1]

[1] *Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. Direito Municipal na Constituição. Leme: LED, 2003, pág.273).*

I. DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos.

6. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

7. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

8. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

9. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...]. É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer*[2]*.*

10. Dito isso, passamos a análise do mérito.

11. Preliminarmente, convém observar que a Lei n.º 14.133/2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, trouxe uma significativa inovação no que diz respeito ao processamento e execução das atividades instrumentais e decisórias no processo da licitação.

[2] *Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239*

12. Nos mesmos termos, o dispositivo constitucional citado estabelece que obras, serviços, compras e alienações devem ser contratadas mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que, no ordenamento jurídico pátrio, a regra geral é a realização de licitação.

13. Todavia, a legislação admite, em hipóteses específicas, a contratação direta, abrangendo os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, sem a necessidade de submissão ao procedimento licitatório. Ressalte-se que a contratação direta somente será lícita quando a situação fática se enquadrar em uma das hipóteses expressamente previstas na Lei n.º 14.133/2021.

14. Desse modo, em relação aos procedimentos formais para a contratação almejada, por dispensa de licitação, o artigo 72 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que o processo de contratação direta, deve ser precedido de Estudo Técnico Preliminar (ETP), Análise de Riscos e instruído com Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico, além de outros, conforme os documentos e atos previstos no referido normativo legal, quais sejam:

> *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.*

15. Assim, o processo de contratação direta se inicia com a oficialização da necessidade através do Documento de Formalização de Demanda (DFD), o qual instruí também o Plano de Contratação Anual (PCA) e identifica a necessidade administrativa.

16. A partir dessa identificação, é possível explorar as soluções disponíveis no mercado por meio do Estudo Técnico Preliminar (ETP), as quais podem diferir da demanda inicial definida no Documento de Formalização da Demanda (DFD). Após a identificação da melhor solução, consideradas as possíveis alternativas, passa-se à análise de riscos, a qual se caracteriza por análise de medidas cautelares indispensáveis à proteção dos interesses tutelados pelo Estado, que possam comprometer o sucesso da licitação ou da contratação direta, bem como a adequada execução contratual.

17. Posterior a isso, inicia-se a fase de estudo detalhado para definir o objeto da licitação e todos os seus aspectos através do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico para os casos de serviços e obras de engenharia. **A instrução do processo licitatório deve refletir claramente essa sequência lógica.**

18. A instrução processual demonstra que o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) foram elaborados e assinados pela mesma servidora.

19. Essa conduta administrativa representa ofensa direta ao princípio da segregação de funções, basilar na nova Lei de Licitações e Contratos, cujo objetivo é mitigar riscos de erros, fraudes e direcionamentos.

> *Art. 5º Na aplicação desta Lei, **serão observados os princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, **da segregação de funções**, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).*
>
> *[...]*
>
> *Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:*
>
> *[...]*
>
> *§ 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação*

20. Os dispositivos legais retro mencionados são claros ao determinar que a Administração deverá observar o referido princípio, vedando que o mesmo agente ou setor acumule funções incompatíveis.

21. A concentração das atividades de demanda, planejamento e especificação técnica em um único servidor fragiliza o controle e a impessoalidade do processo, configurando irregularidade que deve ser sanada, se possível.

22. Superado esses argumentos, verifica-se que a Administração pretende fundamentar a contratação no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a dispensa para a contratação de instituição brasileira, sem fins lucrativos, com inquestionável reputação ética e profissional, e que tenha por finalidade estatutária o apoio a atividades de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

> *Art. 75. É dispensável a licitação:*
>
> *[...]*
>
> *XV - para **contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária** apoiar, captar e **executar atividades de ensino**, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o **contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;***

23. O dispositivo exige, cumulativamente, que a instituição tenha finalidade estatutária compatível com o objeto, detenha inquestionável reputação ética e profissional e não possua fins lucrativos, requisitos a serem comprovados documentalmente com pertinência ao ajuste.

24. Contudo, a análise dos autos revela que os requisitos legais para a dispensa não foram atendidos.

25. Primeiramente, não foi demonstrado de forma inequívoca que as finalidades estatutárias do Instituto Humaniza se enquadram nas hipóteses do inciso XV, pois o objeto da contratação, consistente na emissão de pareceres sobre projetos culturais, não se conecta diretamente às finalidades descritas no estatuto, sendo a instrução processual falha em estabelecer este nexo.

26. Para que a contratação seja enquadrada neste inciso, o Estatuto Social do Instituto Humaniza deve prever, como finalidade, uma das atividades listadas: ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico, tecnológico ou estímulo à inovação.

27. O objeto do contrato (emissão de pareceres técnicos para projetos culturais da Lei Aldir Blanc) poderia, em tese, ser enquadrado como "desenvolvimento institucional" ou "extensão" na área cultural.

28. A análise do Estudo Técnico Preliminar (ETP), documento central da fase preparatória, revela uma falha crucial na fundamentação da contratação direta. No item que trata da viabilidade da contratação, a área técnica limita-se a transcrever o texto do art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133/2021, sem, contudo, estabelecer a necessária correlação entre o objeto contratado — a prestação de serviços de pareceristas — e as finalidades estatutárias da instituição contratada.

29. Embora o estatuto do Instituto Humaniza preveja atividades ligadas à cultura e à extensão, o ETP não demonstra como o serviço de análise de projetos se enquadra, concretamente, nos conceitos de "extensão" ou "desenvolvimento institucional" exigidos pela lei. A simples menção ao dispositivo legal, desacompanhada de uma justificativa fática e jurídica que demonstre o preenchimento dos seus requisitos, configura vício de motivação.

30. Caberia à unidade demandante ter explicitado no ETP, de forma clara e detalhada, as razões pelas quais entendeu que a contratação se amoldava à hipótese de dispensa, conectando as finalidades da instituição com as necessidades da Administração. A ausência dessa motivação fragiliza a legalidade da escolha pela contratação direta, tornando a instrução processual deficiente neste ponto.

31. No mais, o processo carece de documentos que comprovem a "inquestionável reputação" da instituição. Este requisito não se satisfaz com a mera apresentação de certidões de regularidade, exigindo a juntada de atestados de capacidade técnica, prêmios, publicações ou outros elementos que demonstrem a notoriedade e excelência da entidade na área de atuação.

32. Adicionalmente às graves irregularidades que viciam a escolha da modalidade de contratação, a análise da minuta do Contrato e do Termo de Referência revela fragilidades que, por si sós, comprometeriam a futura execução contratual.

33. Nenhum dos documentos estabelece parâmetros mínimos para a avaliação da qualidade dos pareceres a serem entregues. A ausência de critérios objetivos sobre o que constitui um parecer tecnicamente adequado torna a fiscalização do contrato um ato puramente subjetivo, com alto risco de ateste e pagamento por serviços que não atendam às necessidades da Administração.

34. O prazo de vigência de 12 (doze) meses, previsto na minuta, é desproporcional e incompatível com a natureza pontual e específica do objeto, que se destina a um único edital. O prazo contradiz a própria justificativa utilizada no ETP para afastar o credenciamento e pode mascarar uma necessidade de serviço de natureza contínua, o que demandaria outro tipo de procedimento licitatório.

35. Caso a manutenção da contratação com base na dispensa seja mantida pela Unidade Demandante, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. Conforme se extrai do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, "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**."

36. O sítio eletrônico oficial, por seu turno, é definido pelo art. 6º, inciso LII, da mesma lei como "sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades."

37. Assim, não há necessidade de publicação de atos no Diário Oficial no caso de contratação direta.

38. Vale destacar, ainda, que além da divulgação no sítio eletrônico oficial, à luz do art. 94, inciso II, da Lei n.º 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas

(PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato, devendo ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de sua assinatura, no caso de contratação direta.

II. DA CONCLUSÃO

39. Ante o exposto, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, e ressalvados os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência da autoridade competente, este parecer jurídico opina pela **inviabilidade de prosseguimento da contratação nos moldes propostos**, em razão dos vícios identificados.

40. Recomenda-se, portanto, a devolução dos autos à unidade de origem para o saneamento integral do processo, o que exigirá a reavaliação da solução de contratação, com a escolha de uma modalidade juridicamente adequada, caso não demonstrado os requisitos do art. 75, XV da Lei licitações, — como o credenciamento (art. 79) ou a licitação na modalidade pregão — e a completa reformulação dos artefatos de planejamento (ETP, TR) e da minuta contratual.

41. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 08 de dezembro de 2025.

LUCAS FILIPINI CHAVES

Assinado de forma digital por LUCAS FILIPINI CHAVES
Dados: 2025.12.08 17:52:27 -03'00'

Lucas Filipini Chaves
Procurador-Geral do Município
Portaria n. 41.435/2025
OAB/SC 67.400