

## PARECER JURÍDICO Nº 074/2024

**Processo Licitatório nº:** 6/2024-014 - PMI

**Modalidade:** Inexigibilidade

**Objeto:** Contratação de empresa, para prestação de serviços para suporte técnico, com utilização de software própria na execução, geração, transmissão e acompanhamento dos eventos da EFD-REINF (escritura fiscal digital de retenções e outras informações fiscais), DCTF-WEB (declaração de débitos e créditos tributários federais previdenciários e de outras entidades e fundos), que unifica as informações do e-social com as informações da EFD-REINF e assessoramento na utilização do módulo e-social.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEI FEDERAL 14.133/2021. POSSIBILIDADE.**

### RELATÓRIO

Vem ao exame dessa Procuradoria, o processo em referência para análise e parecer sobre a regularidade dos atos praticados no procedimento de contratação direta, fundamentada no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei de Licitações, para contratação de empresa ANA MACEDO DA CONCEIÇÃO-ME, CNPJ 22.520.271/0001-00, para prestação de serviços no suporte técnico, com utilização de software próprio na execução, geração, transmissão e acompanhamento dos eventos da EFD-REINF (escritura fiscal digital de retenções e outras informações fiscais), DCTF-WEB (declaração de débitos e créditos tributários federais previdenciários e de outras entidades e fundos), que unifica as informações do e-social com as informações da EFD-REINF e assessoramento na utilização do módulo e-social.

Para instruir os autos, foi acostado ao presente pedido, além de outros, os seguintes documentos: Ofício da Secretária Municipal de Administração (fls. 01); Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 02-04); Documentação da empresa, incluindo as certidões fiscais exigidas, balanço patrimonial, documentos pessoais da representante, atestado de capacidade técnica, entre outros (fls. 05-45); Proposta Comercial da empresa a ser contratada (fls. 46); Solicitação de despesa nº 20240430009 (fls. 47); Justificativa de Inexigibilidade de Licitação (fls. 48-51); Autorização do Gestor Municipal, para abertura de processo administrativo para a contratação da referida empresa (fls. 52); Termo de Instauração de Processo Administrativo (fls. 53); Estudo Técnico Preliminar (fls. 54-57); Portaria de nomeação dos membros da Equipe de Planejamento de Contratação Anual (fls. 58); Mapa de riscos da contratação (fls. 59-61); Despacho solicitando da contabilidade a existência de recurso orçamentário (fls. 62); Manifestação do setor de contabilidade sobre a existência de crédito orçamentário (fls. 63); Termo de

Referência (fls. 64-68); Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 70); Portaria de designação de Agentes de contratação, pregoeiros, equipe de apoio e comissão de contratação no âmbito do executivo municipal, responsáveis pelas licitações (fls. 71-72); Minuta do Contrato (fls. 74-85).

É o relatório, passa-se ao parecer opinativo.

### **CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS**

Prefacialmente, é válido registrar que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes se restringe à legalidade do processo licitatório, conforme previsão do art. 53 da Lei 14.133/2021, segundo o qual:

***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;*

***III** - (VETADO).*

***§ 2º** (VETADO).*

***§ 3º** Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.*

***§ 4º.** Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*

***§ 5º.** É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.*

Há de se ressaltar que o presente parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa, não tendo caráter vinculativo e nem decisório, o qual, obrigatoriamente deve ser submetido à autoridade superior para decisão final, não sendo a autoridade superior obrigada a acatamento.

Cumpra esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos

órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhanças, pois não possui esta Procuradoria o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

Por fim, de acordo com recomendações da Controladoria Geral da União, a emissão do presente parecer não demonstra endosso no mérito administrativo, sendo esta competência da área técnica competente da Administração:

*Boa Prática Consultiva – BPC nº 07 a) Enunciado **O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável.** Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.*

O enunciado está em conformidade com firme entendimento do Supremo Tribunal Federal - STF (MS 24631, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Relator(a): Min. Joaquim Barbosa, Julgamento: 09/08/2007, Publicação: 01/02/2008).

## FUNDAMENTAÇÃO

Saliente-se, inicialmente, que a presente análise está adstrita aos aspectos jurídicos que permeiam a solicitação objeto dos autos, estando ressalvados, desde logo, quaisquer aspectos técnicos, econômicos, financeiros e/ou orçamentários não abrangidos pela alçada desta Procuradoria.

Vale ressaltar que a obrigatoriedade de a Administração Pública realizar licitação previamente a suas contratações, via de regra, está previsto o art. 37, XXI, da Constituição Federal. Procedimento pelo qual possibilita a Administração a aquisição menos onerosa do objeto ou serviço que propõe adquirir a melhor proposta, para o que pretende alienar, observada, em todo caso, a isonomia entre os participantes do processo, *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.*

Conforme o dispositivo constitucional referenciado, há casos em que a legislação autoriza a não realização da licitação, ou seja, é dispensável.

Neste sentido são os ensinamentos de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

*Outras hipóteses há em que a própria lei, diretamente, dispensa a realização da licitação, caracterizando a denominada licitação dispensada. Nesses casos, não cabe à administração, discricionariamente, decidir sobre a realização ou não da licitação. Não haverá procedimento licitatório porque a própria lei impõe a sua dispensa, embora fosse juridicamente possível a competição<sup>1</sup>.*

Coube a Lei de licitações nº 14.133/2021 as determinações constitucionais supramencionadas, disciplinando as modalidades, tipos, inexigibilidades ou dispensas, bem como assuntos correlatos a contratos ou convênios.

No que se refere à contratação direta, a Lei nº 14.133/2021, através do disposto no artigo 74, trouxe exaustivamente os casos de Inexigibilidade de Licitação, dentre os quais aquele que se refere à contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, senão vejamos:

O art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, assim dispõe:

**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:**

(...)

**c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**

Nesse sentido a justificativa da inexigibilidade é a inviabilidade de competição. Não havendo critérios objetivos para aferir a melhor proposta para a Administração Pública, não havendo, por consequência, supedâneo fático para a realização do procedimento licitatório.

Há de se ressaltar, ainda, que a Administração Pública Municipal, não está inteiramente livre para a contratação, ainda que por inexigibilidade. É

<sup>1</sup> ALEXANDRINO, Marcelo. Direito Administrativo descomplicado / Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo. - 26. ed. - Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018. Pg. 771.

preciso a observância de determinados requisitos legais, tudo devidamente demonstrado em processo formal de inexigibilidade, o que observo constante, dentre o que me foi apresentado, para a contratação de profissional da área.

Conforme se vislumbra, dentre os serviços técnicos para cuja realização a licitação é inexigível, estão incluídos os serviços de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias, esculpidos na alínea “c”, do inciso III, do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021.

Vê-se, portanto, que a própria lei especifica os casos de exceção à regra geral, uma vez que determina a Inexigibilidade de Licitação para esses casos. Portanto, sendo legal a referida hipótese, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos para o seu aperfeiçoamento, sendo um destes o requisito objetivo, qual seja, a singularidade do objeto/serviço, e o outro subjetivo, e guarda referência com os atributos do contratante.

Neste mesmo sentido são os ensinamentos trazidos pelo Doutrinador José dos Santos Carvalho Filho no “Manual de Direito Administrativo”, *in verbis*:

*a) Serviços Técnicos Especializados. “O Serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica”. b) Notória Especialização. “aqueles que desfrutam de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A Lei considera o profissional ou a empresa conceituada em seu campo de atividade. Tal conceito deve ter vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero.” c) Natureza Singular. “Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor.” Neste ponto, o autor cita Eros Roberto Grau que afirma: “singularidade são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.”*

Seguindo a análise acerca da presença da característica relacionada à notória especialização, nos servimos do conceito trazido pelo § 3º do artigo 74, da Lei 14.133/2021, que considera ser 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:

**§ 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.*

Na esteira desse entendimento, destacamos o enunciado da Súmula nº 039/TCU, que embora tenha sido editada sob a égide da Lei 8.666/93, possui uma tendência de atualização e utilização também nos casos regidos sob a Lei nº 14.133/2021. Transcrevemos:

*SÚMULA Nº 039/TCU - A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.*

Por seu turno, a Lei nº 14.133/2021, além de prever a possibilidade de realizar a presente contratação direta por Inexigibilidade de Licitação, trouxe os requisitos para a realização do procedimento elencados no seu artigo 72, senão vejamos:

**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.*

Em atendimento aos constantes normativos que regulamenta o tema “inexigibilidade de licitação”, observo presentes seus requisitos essenciais, pois consta neste procedimento documentos comprobatórios de razão da escolha do prestador, justificativas do preço em consonância com os praticados pelo mercado do porte do Município de Itupiranga. Observo ainda, a confirmação de existência de dotação orçamentária e sua respectiva adequação, autorização da Autoridade competente.

Por fim, noto a realização de atos na fase formal em sentido cronológico e esquematizado, respeitando os preceituados em direito administrativo. Tendo a autoridade competente designado Agentes de contratação, pregoeiros, equipe de apoio e comissão de contratação no âmbito do executivo municipal, responsáveis pelas licitações, indicando suas atribuições.

## DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO

Da análise da Minuta do Contrato a qual deve seguir as regras previstas pelo art. 92, da Lei nº 14.133/21, devendo constar, obrigatoriamente, as cláusulas que necessariamente deverão estar consignadas nos chamados contratos administrativos, sendo as seguintes:

**Art. 92.** São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

*I - o objeto e seus elementos característicos;*

*II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;*

*III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;*

*IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*

*V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*

*VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;*

*VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;*

*VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*

*IX - a matriz de risco, quando for o caso;*

*X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;*

*XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;*

*XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;*

*XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;*

*XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;*

*XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*

*XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;*

*XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;*

*XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;*

*XIX - os casos de extinção.*

**§ 1º.** Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter

*cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:*

*I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;*

*II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;*

*III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.*

**§ 2º.** *De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.*

**§ 3º.** *Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.*

**§ 4º.** *Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:*

*I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;*

*II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.*

**§ 5º** *Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal.*

**§ 6º** *Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei.*

**§ 7º** *Para efeito do disposto nesta Lei, consideram-se como adimplemento da obrigação contratual a prestação do serviço, a realização da obra ou a entrega do bem, ou parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)*

No presente caso, faço **algumas observações da presente minuta** que merecem correção:

No item 1.3., pag. 74, entendo que o fundamento legal para o presente caso é o art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei de Licitações, sendo que constou na minuta o art. 74, inciso III, alínea “f”, da referida lei. Portanto, orienta a correção, para consta a alínea “c” ao invés da “f”.

Ainda, no item 9.7., prevê que o contratado “deverá exigir de sub operadores e subcontratados o cumprimento dos deveres da presente

cláusula”, dando margem para interpretações no sentido da possibilidade de o contratado subcontratar os serviços para empresa ou profissionais distintos, o que é vedado nos contratos de inexigibilidade, conforme preconiza o art. 74, § 4º, da Lei 14.133/21:

*§ 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.*

Assim, entendo não haver sentido manter referido item na minuta do contrato de inexigibilidade, uma vez que fere o dispositivo legal, devendo ser excluído.

Nos mais, entendo observado o disposto no art. 92, da Lei 14.133/21.

### **CONCLUSÃO**

Sendo assim, diante às orientações despendidas, a documentação colacionadas aos presentes autos, trazidas ao conhecimento desta Procuradoria, bem como, a regular incidência do normativo aplicável ao caso em apreço, o processo administrativo estar condizente com as exigências do ordenamento jurídico, notadamente com a Lei nº 14.133/21 e com os demais instrumentos legais citados, **OPINO** pelo prosseguimento do processo licitatório e seus ulteriores atos, adotando a inexigibilidade de licitação, para contratação da empresa ANA MACEDO DA CONCEIÇÃO-ME, CNPJ 22.520.271/0001-00.

É o parecer opinativo que, respeitosamente, submetemos à superior consideração, devendo o setor competente observar as orientações supramencionadas.

Itupiranga/PA, 19 de junho de 2024.

**ANTONIO MARRUAZ DA SILVA**  
Procurador Geral  
Portaria nº 014/2022

**EUCLIDES CUNHA RAMALHO**  
OAB/PA 28.947  
Assessor Jurídico