



**Município de Muaná  
Poder Legislativo  
Câmara Municipal de Muaná**

**PARECER JURÍDICO**

**Processo Licitatório nº 082025**

**inexigibilidade de Licitação nº 08/2025**

**Assunto:** Solicitação de parecer jurídico referente a contratação de empresa especializada em locação de software, a fim de atender as necessidades da Câmara Municipal de Muaná.

EMENTA: Contratação de Empresa Especializada em Locação de Software de Gestão Pública Municipal que Atenda os Módulos de referente a execução orçamentária e financeira, Gestor de Notas Fiscais atendendo a IN TCM/PA nº 11/2021 (Disponibilizar Nota Fiscal, Nota Fiscal Eletrônica ou Chave de Acesso cujos destinatários são Órgãos e Entidades da Administração Pública) e Licitações, para atender a Câmara Municipal de Muaná. DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 75, II DA LEI Nº 14.133/2021.

1. Análise quanto aos requisitos e critérios legais para a efetivação da contratação pretendida.
2. Matéria integralmente regulamentada pela Lei nº 14.133/21.
3. Possibilidade de prosseguimento, observada as orientações constantes neste parecer jurídico.

**01. DO RELATÓRIO.**

Vieram os autos do Processo Licitatório nº 082025, para análise e emissão de parecer acerca da viabilidade da contratação direta de Empresa Especializada em Locação de Software de Gestão Pública Municipal que Atenda os Módulos de referente a execução orçamentária e financeira, Gestor de Notas Fiscais atendendo a IN TCM/PA nº 11/2021 (Disponibilizar Nota Fiscal, Nota Fiscal Eletrônica ou Chave de Acesso cujos destinatários são Órgãos e Entidades da Administração Pública) e Licitações, a fim de atender as necessidades da Câmara Municipal de



**Município de Muaná**  
**Poder Legislativo**  
**Câmara Municipal de Muaná**

Muaná, através da modalidade de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, III, “c” da Lei nº 14.133/2021.

Consta nos autos: a) Solicitação da contratação; b) Documento de Formalização da Demanda (DFD); c) Estudo Técnico Preliminar; d) Mapa de Riscos; e) Termo de Referência; f) Pesquisa de Preço; g) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; h) Autorização para abertura de procedimento licitatório; i) Autuação; j) razão da escolha; k) justificativa de preço; l) termo do contrato; m) Designação de equipe de planejamento e agente de contratação; n) Minuta de Contrato e anexos; e o) Documentos de habilitação jurídica e de regularidade fiscal e trabalhista da contratada.

É o que basta relatar. Passo à análise quanto ao atendimento dos critérios legais.

## **02. DA FUNDAMENTAÇÃO.**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o art. 53, incisos I e II da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

*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.*

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da



**Município de Muaná**  
**Poder Legislativo**  
**Câmara Municipal de Muaná**

imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

***Enunciado BPC nº 7** A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.*

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

*“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: ‘O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.’ (Acórdão TCU 1492/21)*

**02.1. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.**



**Município de Muaná**  
**Poder Legislativo**  
**Câmara Municipal de Muaná**

Como já afirmado, a obrigatoriedade de licitar não é regra absoluta, eis que é mitigada pela própria Constituição da República que, em seu art. 37, inc. XXI, permite a contratação direta nas hipóteses descritas na legislação.

Da leitura do texto constitucional, conclui-se que o constituinte delegou ao legislador a prescrição das hipóteses nas quais não será necessária a realização do certame, o que foi feito, especialmente, nos arts. 74 e 75 da Lei n.º 14.133/2021, os quais preveem causas de inexigibilidade e de dispensa de licitação consoante a presença de certos pressupostos e requisitos legais.

Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição que decorra da falta de um pressuposto lógico da licitação, qual seja, a concorrência.

Sabe-se que a competição é um dos fundamentos básicos da licitação. Realiza-se está a fim de que se possa obter a proposta que, nos termos da lei, seja considerada mais vantajosa para a Administração. A licitação não pode ser realizada quando não houver competitividade em relação ao objeto licitado.

A avença em análise tem por objeto a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria em gestão pública em processos licitatórios, a fim de atender as necessidades da Câmara Municipal de Muaná/PA.

Justificam-se a contratação dos serviços técnicos especializados a serem prestados, posto que dependem de conhecimentos específicos, afim de evitar a má gestão/administração e consequente aplicação de sanções aos gestores.

A natureza da presente contratação é prestação de serviço técnico especializado caracterizado pela INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO, dada a presença dos requisitos de notória especialização, que encontram respaldo da inequívoca prova documental do prestador capaz de comprovar sua qualificação técnica, cujo enquadramento legal se amolda aos termos do art. 74, III, alínea "c" da Lei Federal nº 14.133/2021.

Cabe analisar se o serviço técnico especializado na implantação de módulos sistêmicos de transparência pública de dados referente a execução orçamentária e financeira, gestor de notas fiscais, se enquadra nas hipóteses de inviável competição.



**Município de Muaná**  
**Poder Legislativo**  
**Câmara Municipal de Muaná**

Sem entrar no mérito da justificativa, passa-se a análise do processo, no caso em apreço há a previsão legal da inexigibilidade para a contratação de serviços técnicos, *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: (...)*

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

Como é possível inferir, é inexigível a licitação quando inviável a competição e, nesta hipótese em especial, para as contratações de serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização, tendo por finalidade o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

No ponto, cumpre transcrever as lições de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, que distinguem as espécies de inviabilidade de competição entre relativa e absoluta, nos seguintes termos:

[...] A inviabilidade de competição pode ser absoluta (art. 74, inciso I e IV) ou relativa (art. 74, incisos II, III e V). Configura a inviabilidade absoluta a inexistência de competidores, ou seja, quando apenas uma pessoa pode executar o objeto pretendido pela Administração (art. 74, inciso I) ou quando a Administração precisa contratar todos os interessados que preenchem as condições definidas para a contratação (art. 74, inciso IV). Será relativa quando, apesar de existir mais de uma pessoa capaz de executar o objeto pretendido, a Administração não dispuser de meios e critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa<sup>1</sup>.

Semelhantemente, aduz Marçal Justen Filho que a inviabilidade de competição é um conceito complexo que pode decorrer de fatores diversos, inclusive da ausência de critérios objetivos para seleção do objeto, *in verbis*:

---

<sup>1</sup> GUIMARÃES, Edgar e SAMPAIO, Ricardo. Dispensa e inexigibilidade de licitação: Aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 63



**Município de Muaná**  
**Poder Legislativo**  
**Câmara Municipal de Muaná**

[...] 1.3) "Inviabilidade de competição" como uma decorrência É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

[...] 3) Ausência de pressupostos necessários à licitação

[...] 3.3) Ausência de objetividade na seleção do objeto A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo- benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento, a competição perde o sentido.<sup>2</sup>

Nessa ordem de ideias, observa-se que a hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, alínea "c" e "f", da Lei n. 14.133/2021 decorre justamente da ausência de parâmetros objetivos para a seleção do objeto. Conforme já mencionado, os requisitos exigidos pela norma são: inviabilidade (relativa) de competição; contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização; não se tratar de serviços de publicidade ou divulgação; **contratação que envolva treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.**

Ressalta-se que a própria Lei n. 14.133/2021 já estabelece que os serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal são considerados serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (art. 6º, XVIII, "f") e que a notória especialização é a "qualidade de profissional ou de 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, permite



**Município de Muaná**  
**Poder Legislativo**  
**Câmara Municipal de Muaná**

inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato<sup>2</sup> (art. 6º, XIX, e art. 74, § 3º, da Lei n. 14.133/2021).

Ainda de acordo com as lições de Marçal Justen Filho, a notória especialização diz respeito à comprovação de que o serviço a ser prestado pelo particular é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do interesse público.

Por todo o exposto, constata-se que a contratação da aludida empresa atende aos requisitos exigidos pela legislação.

**02.2. DOCUMENTOS INSTRUTÓRIOS, ARTIGO 72 DA LEI Nº 14.133/2021.**

Importante mencionar que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa que atenda o art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

*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;*

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 959/960.



**Município de Muaná**  
**Poder Legislativo**  
**Câmara Municipal de Muaná**

*VI - razão da escolha do contratado;*

*VII - justificativa de preço;*

*VIII - autorização da autoridade competente.*

Logo, a colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, destacamos os entendimentos dos juristas Diógenes Gasparini e Marçal Justen Filho, respectivamente:

*“A dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta. Sendo assim, tudo o mais (verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação (...)) deve ser publicado.”*

*“A configuração de contratação direta, sem licitação, não autoriza o não preenchimento dos requisitos de habilitação e contratação (ressalvadas hipóteses excepcionais (...)). O sujeito que não satisfizer os requisitos de habilitação deve ser excluído não apenas da licitação. Também será vedada a sua contratação direta.”*

Para a comprovação da regularidade fiscal, exigida mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, foram colacionados aos autos certidões negativas e de regularidade fiscal, trabalhista e de FGTS, em conformidade com o disposto no art. 68, da Lei nº 14.133/21. Registre-se que a contratação direta, ou sem licitação, não afasta a exigência do preenchimento dos demais requisitos de habilitação previstos no art. 62, da Lei nº 14.133/21, o que restou satisfatoriamente atendido nos autos.

Como já aqui exposto, a razão da escolha do fornecedor se deve à condição de inviabilidade de competição e, no que se refere à justificativa de preço, vê-se que houve pleno atendimento ao que dispõe o art. 23, § 1º, inciso II da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a



**Município de Muaná**  
**Poder Legislativo**  
**Câmara Municipal de Muaná**

Administração procedeu à pesquisa de preços a fim de aferir a compatibilidade do valor definido para com o praticado no mercado por demandas similares, levando-se em conta o preço médio que é aplicado para outros órgãos públicos.

Uma vez verificado o alinhamento da contratação direta aqui pleiteada aos ditames da legalidade, passa-se a avaliar a minuta contratual juntada e verifica-se que as cláusulas ali postas se encontram em harmonia com os requisitos essenciais preconizados pela Lei nº 14.133/2021, com o previsto no Termo de Referência e com as demais cláusulas consideradas imprescindíveis pela Administração em razão da peculiaridade do objeto deste contrato

É de se ressaltar que a Lei nº 14.133/21 priorizou a divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além de o parágrafo único do art. 72 do supracitado diploma normativo exigir que 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. Diante desse cenário, recomenda-se que o ato de contratação direta seja publicado no Diário Eletrônico deste Ente.

Por fim, nos autos do processo em análise, esta assessoria verificou a existência dos documentos exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, pelo que entende-se terem sido cumpridos todos os requisitos legais.

**03. DA CONCLUSÃO.**

Ante o exposto, nos termos do art. 53, caput e § 4º, da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela legalidade do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 08/2025-CMM, para a contratação de Empresa Especializada em Locação de Software de Gestão Pública Municipal que Atenda os Módulos de referente a execução orçamentária e financeira, Gestor de Notas Fiscais atendendo a IN TCM/PA nº 11/2021 (Disponibilizar Nota Fiscal, Nota Fiscal Eletrônica ou Chave de Acesso cujos destinatários são Órgãos e Entidades da Administração Pública) e Licitações, a fim de atender as necessidades da Câmara Municipal de Muaná, fundamentada no art. 74, III, “c” da Lei nº 14.133/2021, pelo que não se vislumbra vícios no procedimento licitatório de inexigibilidade.

Conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessoria jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

É o parecer. S.M.J.

Muaná/PA, 09 de janeiro de 2025.



**Município de Muaná  
Poder Legislativo  
Câmara Municipal de Muaná**

---

**Gustavo de Cássio Cordoval Carvalho**

**OAB/PA nº 22.64**