



PARECER JURÍDICO nº 002/2025 AJUR/CMI
PROCESSO ADMINISTRATIVO: nº 002/2025 – INEXIGIBILIDADE
ASSUNTO: Licitação – Inexigibilidades
BASE LEGAL: Art.74 lei nº 14.133/2021

I. PANORAMA

Trata-se de processo administrativo nº 002/2025 - Inexigibilidade nº. 002/2025 - que tem por finalidade contratação direta de empresa especializada na prestação de serviços de consultoria e assessoria contábil para atender às necessidades da Câmara Municipal de Itaituba-PA, com solicitação de parecer jurídico advindo da comissão de licitação (16/01/25), por meio do agente contratação, instituída pela portaria nº 147/2025 de 09 de janeiro de 2025, tendo como base a resolução nº 09/2023.

A empresa que pretende contratar e que recaiu a escolha da administração é ALEXANDRE DA GAMA BASTOS CONTABILIDADE, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº 11.496.458/0001-08 representado por seu sócio proprietário, Sr. ALEXANDRE DA GAMA BASTOS registro PA 011372/O-3, conforme documentos anexados no processo administrativo.

Os seguintes documentos foram submetidos à análise jurídica:

Documento de formalização de demanda (despacho), de 02 de janeiro; solicitação de despesa, com a respectiva justificativa; proposta de trabalho; projeto básico simplificado; portaria nº 147/2025 (dispõe sobre agente de contratação, pregoeiro e equipe de apoio e comissão de contratação); memorando nº 009/2025 da comissão de contratação à contabilidade sobre existência de recurso orçamentária e reserva; memorando nº 009/2025 do setor contabilidade informando sobre existência de saldo e reserva orçamentária; autorização advinda do Presidente da Câmara, de 16 de janeiro de 2025; documentos de habilitação, declarações e certificados na área; razão da escolha do contratado; justificativa do preço; memorando nº 010/2025 – solicitação de parecer jurídico advindo do agente de comissão de contratação.

É o breve relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

A. DA JUSTIFICATIVA E DO ENQUADRAMENTO NA HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DO ART. 74, III, LEI 14.133/2021

Justificativa é um dos documentos mais relevantes da contratação, pois nesta se apresentará todos os elementos concretos e particularidades que fizeram o gestor entender pelo enquadramento e adequação à hipótese em referencial, isto é, precisamente a hipótese de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais e empresa de notória especialização, com fundamento no art. 74, III, “b” e “c” da lei 14.133/21.



**ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAITUBA
ASSESSORIA JURIDICA**

De acordo com o art. 74 da NLCC, o legislador faz uma lista exemplificativa de situações que podem caracterizar essa ausência de competição, e, conseqüentemente, levar à inexigibilidade, incluindo as contratações de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área, podendo ser comprovada conforme indicado no § 3º do mesmo dispositivo.

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.

Atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a especialização notória, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação, o que acarreta a necessidade de demonstrar experiência, credibilidade e confiança na prestação dos serviços contratados, motivo pelo qual não se verifica viável a competição. Não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço, não devendo confundir fama com notória especialização. Os serviços previstos na lei podem ser prestados por vários especialistas, ou seja, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração Pública. A inexigibilidade, porém, tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejar a realização de serviços técnicos que são prestados de forma eminentemente subjetiva e individualizada.

Pelo que se constata, vislumbra-se a contratação de prestação de serviços de consultoria e assessoria contábil para **lançamento das receitas e despesas, emissão de empenhos e das ordens de pagamento correspondente a movimentação financeira, patrimonial e orçamentária, conciliação bancária, assessoramento contábil, emissão de parecer sobre as contas municipais de gestão e governo**. Um parêntese em especial para consignar que os tribunais de Contas estão sobremaneira técnicos e complexos, surgindo assim necessidade de uma consultoria e assessoria cada vez mais especializada, sobretudo nas áreas contábil e jurídica.

O serviço descrito no objeto desta inexigibilidade se faz necessário à satisfação do interesse público, não podendo ser reputado como atuação padrão e comum, de modo a ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado.

Assim, diante da natureza intelectual dos serviços de assessoria e consultoria contábil, a exemplo da jurídica, fincados, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional.

No caso em análise, como se induz dos autos, a escolha recaiu sobre a empresa ALEXANDRE DA GAMA BASTOS CONTABILIDADE.

Restou constatado que a empresa escolhida detém características especiais e particularizadas que alcançam o objetivo buscado pela



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAITUBA
ASSESSORIA JURIDICA

Administração Pública, o que materializou a segurança da autoridade administrativa em sua escolha, acrescido, por conseguinte, do aspecto da confiança a lhe inferir que o serviço a ser prestado pela empresa escolhida é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação dos interesses da administração.

Registro que 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.

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. Igualmente se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

No presente caso, verifico que se trata processo administrativo nº. 002/2025 - contratação de serviço de assessoria e consultoria técnica contábil para atender às necessidades da Câmara Municipal de Itaituba-PA. O valor estimado da contratação é de R\$ 264.000,00 (duzentos e sessenta e quatro mil reais mil reais), em 12 prestações iguais e sucessivas de R\$ 22.000,00 (vinte e dois mil reais).

O processo de contratação direta, a rigor, tem como objetivos gerais imediatos:

- a) demonstrar que a solução a ser contratada atende ao interesse público, sendo econômica e tecnicamente viável;
- b) demonstrar que a contratação direta é o caminho a ser seguido, ao invés da licitação, considerando oportunidade, conveniência e legalidade;
- c) demonstrar a licitude da contratação direta que será, ao final, efetivada e, como objetivo geral mediato.

A existência de 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. Sendo assim, 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 havendo critério objetivo



**ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAITUBA
ASSESSORIA JURIDICA**

de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento, a competição perde o sentido.

Na hipótese, a abertura de certame licitatório importará em inaceitável prejuízo ao interesse público. Sob esse prisma, a inexigibilidade se confunde com a verificação de existência do pressuposto jurídico da licitação (exigência de que a licitação seja apta a satisfazer o interesse da Administração – que difere de interesse do administrador – enquanto indivíduo). Assim, competição inviável não seria apenas aquela em que é impossível haver disputa, mas sim aquela em que a disputa ofereça obstáculos ao interesse público, tornando sua realização inútil ou prejudicial, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público).

Há que se comprovar sempre o cumprimento do requisito geral que permite a contratação direta por inexigibilidade de licitação, qual seja, a inviabilidade de competição. Não à toa, dispõe o caput do art. 74: é inexigível a licitação quando inviável a competição.

A Lei no 14.133/21 elenca diversos princípios que devem ser observados em sua aplicação, notadamente os princípios da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa e da motivação. Constata-se, dessa forma, que a escolha do notório especialista não ficará adstrita ao arbítrio do gestor público. A motivação para sua escolha será indispensável e, para tanto, a confiança depositada no prestador de serviço torna-se de extrema relevância.

Por isso, faz-se indispensável comprovar, no bojo do processo de contratação direta, que 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. Pois bem.

Pelo que se depreende do processo, os serviços a serem realizados serão além dos já mencionados serão os seguintes:

- Confecção e emissão de relatórios bimestrais e do RGF
- Prestação de conta mensal e quadrimestrais ao TCM
- Assessoramento da comissões legislativas na análise do PPA, LDO E LOA
- Assessoramento do setor de licitações
- Consultoria, análise e assessoramento ao departamento pessoal, na folha de pagamento, transmissão da DCTF contribuição e DCTF web, geração de guias previdenciárias e tributárias, análise e gerenciamento de pensões judiciais, empréstimos consignados, diárias, geração e envio do arquivo da folha eletrônica ao TCM

Ainda dos autos, extraio as seguintes informações: O valor proposto pela prestação de serviços é de R\$ 264.000,00 (duzentos e sessenta e quatro mil reais mil reais), em 12 pagamentos iguais e sucessivos de R\$ 22.000,00 (vinte



e dois mil reais), com contrato até 31 de dezembro de 2025, podendo ser prorrogado mediante termo aditivo, nos prazos estabelecidos nos arts. 106 e 107, da Lei n.º 14.133/2021;

Extraio ainda da proposta anexa aos autos que o proponente está há mais de 20 anos no mercado e possui histórico de serviços em diversos órgãos e entidades, a saber: **consórcio público intermunicipal de saúde do Araguaia e Tocantins, consórcio público dos municípios do Araguaia; Câmaras: Palestina do Pará, São João, Bom Jesus, Brejo Grande do Araguaia, Aveiro, Itaituba. Eldorado, São Domingos do Araguaia e Trairão; Prefeituras: São Domingos do Araguaia, São Miguel do Guamá, Palestina do Pará, Eldorado dos Carajás, São João do Araguaia Brejo Grande do Araguaia.**

Observo que, ainda que a escolha do prestador de serviço insira-se no âmbito da competência discricionária do administrador público, é seu dever, na realização de qualquer tipo de contratação direta, contratar com preços adequados à realidade do mercado, evitando-se propostas cujos preços possam representar contrariedade aos princípios estampados na lei geral de licitações e contratos, notadamente os da probidade administrativa, da eficácia, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e da economicidade.

Até aqui ponderei sobre o enquadramento do objeto nas hipóteses previstas no inciso III do art.74. A partir de agora, explanarei sobre os documentos previstos no art.72 da lei 14133/21.

B. INSTRUÇÃO PROCESSUAL E ETAPA DE PLANEJAMENTO

No inciso I do artigo 72 da nova Lei de Licitações, o primeiro elemento a ser constituído para a contratação direta é o Documento de Formalização da Demanda, que se trata de peça hábil a identificar a necessidade do órgão público e apresentar descrições mínimas sobre o que se pretende contratar, a exemplo da especificação do objeto e a justificativa da contratação.

Em relação aos demais elementos citados no inciso (estudo **técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo**), veja que o legislador se valeu da expressão "se for o caso", a qual não deve ser lida como um "cheque em branco" para se dispensar, de maneira discricionária, qualquer um dos documentos ali listados. A dispensa de algum dos documentos constantes do inciso I somente deverá ocorrer diante (1) da incongruência fático-jurídica do objeto a ser contratado (ex: não é exigido projeto básico ou executivo em contratações que não se refiram a obras ou serviços de engenharia), ou (2) em razão de uma autorização específica prevista em lei ou regulamento próprio.

Anota-se que, num primeiro momento, diante da ausência de ato normativo que regule as hipóteses em que possa ser dispensada a juntada de estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo ao procedimento de contratação direta, faz-se necessária a confecção e juntada desses documentos aos autos.

Os Estudos Técnicos Preliminares, por exemplo, têm por condão a identificação do problema a ser resolvido e a melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica, socioeconômica e ambiental da contratação.

Boa

Jul



A verificação tanto do preço a ser pago, como a correta identificação do objeto para a caracterização do fundamento, dentre outros relevantes aspectos será resultado da devida elaboração dos referidos Estudos Técnicos Preliminares. Portanto, entendo como importante sua elaboração.

C. PESQUISA E JUSTIFICATIVA DE PREÇOS

A previsão do inciso II do artigo 72 da nova Lei de Licitações se refere à realização da pesquisa de preços, de modo a se obter o orçamento estimado. De fato, embora o legislador permita a realização de contratações sem licitação, isso não implica o pagamento de qualquer valor pela Administração Pública, a vantajosidade continua a ser um pressuposto das contratações públicas. Uma pesquisa realizada de maneira completa é pressuposto inafastável para essas contratações.

O inciso VII do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, indica como requisito para a contratação direta a necessidade de justificativa do preço. A exigência do inciso é justamente o de motivar, diante do contexto fático-jurídico da contratação, o porquê de se realizar a contratação por aquele montante.

Neste particular, consta dos autos "justificativa de preço". Ademais, a pesquisa de preço encontra guarida na própria natureza do serviço, combinada com a proposta levantada pelo proponente.

D. DEMONSTRAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS COM O COMPROMISSO A SER ASSUMIDO

O inciso IV do artigo 72 da nova Lei de Licitações se refere à necessidade de declaração da existência de recursos orçamentários para fazer frente à contratação pretendida. Assim, cabe atestar se há reserva de recursos para a presente contratação.

Além disso, como regra, cabe a autoridade também declarar a adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias da despesa, nos termos do inciso II do artigo 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Em relação ao caso ora analisado, consta preenchido o requisito por meio do memorando nº 009/2025 do setor contabilidade informando sobre existência de saldo e reserva orçamentária.

E. REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E INOCORRÊNCIA DE ÓBICES

O inciso V do artigo 72 da nova Lei de Licitações determina que se comprove que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínimas necessárias. Reitera-se que as contratações diretas precisam continuar sendo vantajosas ao Poder Público, sendo inviável que se selecione qualquer sujeito para fornecer bens ou prestar serviços, devendo atender a qualificações



mínimas (as previstas nos artigos 66 a 70 da Lei) que sejam capazes de indicar, em tese, que o contrato será executado a contento.

Deverá o gestor, contudo, avaliar as circunstâncias da contratação a ser realizada, verificando-se quais dos requisitos de habilitação mostram-se necessários para a contratação em questão (ex: a depender do objeto - uma entrega imediata de uma quantia pequena de bens de consumo, por exemplo -, a exigência de habilitação econômico-financeira pode se mostrar indevida).

Nessa toada, deve ser trazida aos autos, por ocasião da contratação, toda a documentação destinada a comprovar a regularidade fiscal, social e trabalhista, bem como a comprovar a inexistência de óbices para a contratação da empresa pelo órgão ou entidade da Administração. No caso em análise, observo documentação relacionada à habilitação quais sejam: requerimento de empresário (JUCEPA); Cadastro Nacional Da Pessoa Jurídica (CNPJ); certidão negativa de natureza tributária e não tributária (SEFA/estadual); certidão negativa (PGFN/nacional); certidão negativa de débitos (municipal/Marabá) alvará de licença localização e funcionamento (Marabá); certidão negativa de débitos trabalhistas (justiça do trabalho); certificado de regularidade (FGTS-CRF); certidão judicial cível negativa; Alvará de Organização Contábil de Sociedade; declaração do consórcio público intermunicipal de saúde do Araguaia e Tocantins; empresa Bastos e Menezes LTDA; e diversos certificados na área.

Obviamente, qualquer exigência acerca das qualificações exigidas em lei pode ser dispensada, desde que devidamente justificada no caso concreto. A própria lei dispõe sobre isso no art.70.

Oportuno reforçar da necessidade de verificação da vigência e adequação dos documentos de habilitação, não permitindo que seja celebrado o contrato sem que seja comprovada, na totalidade, a manutenção das condições de habilitação.

F. JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO CONTRATADO

Em relação ao inciso VI do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, há a necessidade de justificativa da escolha do contratado.

Considerando que nas contratações diretas pode haver uma dose de discricionariedade na escolha do sujeito a ser contratado, a sua seleção deve ser motivada. A motivação será variada a depender do fundamento da contratação direta.

No caso em apreço, consta dos autos razões da escolha. A autoridade justifica a escolha, em síntese, pelo nível de conhecimento e desempenho anterior do contratado.

G. AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA

O inciso VIII do artigo 72 da nova Lei de Licitações exige que haja a autorização da autoridade competente para que possa ocorrer a contratação



direta. Essa exigência substitui a antiga previsão da prática de dois atos referentes às contratações diretas, que era o reconhecimento e a ratificação (artigo 26 da Lei nº 8.666/93). Trata-se de uma mudança positiva, já que ambos os atos acabavam sendo realizados quase que simultaneamente, não havendo um verdadeiro aumento no controle da contratação direta por meio da prática de dois atos distintos.

No caso tem tela, consta a autorização autoridade para a contração direta da empresa.

H. PUBLICIDADE DA INEXIGIBILIDADE E DA CONTRATAÇÃO

O parágrafo único do artigo 72 da nova Lei de Licitações se propõe a conferir publicidade às contratações diretas. A mudança em relação à Lei nº 8.666/93 é que antes se exigia que essa publicidade ocorresse por meio do Diário Oficial (o que, em realidade, somente gerava uma publicidade formal, mas não material), tendo sido substituído por divulgação em sítio eletrônico que, de acordo com o artigo 174, §2º, inciso III, é o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Assim, compete ao gestor realizar a publicidade do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato no PNCP, sem prejuízo de sua divulgação também ocorrer no sítio eletrônico do órgão.

Do mesmo modo, o contrato eventualmente firmado deve ser divulgado integralmente no PNCP, no prazo de 10 dias úteis contados da assinatura, com fundamento no artigo 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021

I. FORMALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO

Deve-se atentar à previsão do artigo 12, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021, que fixa como regra que todos os atos pertinentes à licitação sejam feitos eletronicamente. Embora o artigo em comento se refira à licitação, sua teleologia se aplica igualmente às contratações diretas, é dizer, o procedimento de contratação por dispensa ou inexigibilidade deve ocorrer preferencialmente por meio de atos produzidos de maneira eletrônica.

Assim, para a contratação, deve ser formalizado processo administrativo digital (a realização de processo físico deve ser exceção, devidamente justificada nos autos), juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes.

Diferentemente da Lei nº 8.666/93 que facultava a utilização do termo de contrato a depender do valor da contratação direta por inexigibilidade, a Lei nº 14.133/2021 não incluiu no rol das exceções àquele instrumento contratual, no caso de prestação de serviços, essa forma de contratação direta. **Ou seja, é obrigatório que a presente contratação direta ocorra por meio de instrumento contratual e que este seja juntado aos autos.**

A propósito, antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas

Q. M.

[Handwritten signature]



de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

Cabe registrar ainda que o art.92 da lei 14.133/21 trata sobre os requisitos aplicáveis as cláusulas. **Logo, deve-se acostar aos autos minuta do contrato com os requisitos mínimos do art. 92 da lei licitações.**

J. DO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL (PCA)

A Lei nº 14.133/2021 previu, como instrumento de planejamento macro das contratações públicas, a figura do Plano de Contratações Anual (PCA). Em seu artigo 12, inciso VII, consignou que "a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Logo, cumpre à autoridade administrativa certificar-se de que a contratação que pretende consta do PCA.

III. CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela viabilidade jurídica de contratação direta de empresa especializada em assessoria e consultoria contábil, com fundamento no art. 74, III, "b" e "c" da lei 14.133/2021.

Itaituba/PA, 17 de janeiro de 2025.



Félix Conceição Silva
OAB/PA n.º 10956



Anderson de A. Coutinho
OAB/PA n.º 21.731