Parecer Jurídico
Processo n° 02/2025
Inexigibilidade de Licitação nº 02/2025
Assunto: Contratação do Serviço de Assessoria, Consultoria e Treinamento em Licitação

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. LEI 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA.

01. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade da Contratação do Serviço de Assessoria, Consultoria e Treinamento em Licitação para a Câmara Municipal de Igarapé-Miri/Pa.

Os seguintes documentos chegam a essa assessoria:

I. Documento de formalização da demanda.

II. Minuta de Contrato.

III. Declaração de compatibilidade orçamentária.

IV. Atestado de capacidade técnica.

V. Razão da escolha.

VI. Justificativa de preço.

VII. Justificativa da contratação.

VIII. Autorização da autoridade competente.

IX. Contrato.

X. Documentos de habilitação.

É o relatório.

02. DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, 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 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."**
> (Acordão TCU 1492/21)

A) CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

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 direita 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.

As hipóteses de inexigibilidade de licitação derivam exatamente da impossibilidade de competição, o que decorre da ausência de pressuposto lógico, jurídico ou fático, que justifique a sua realização, sendo o caso do objeto da contratação que ora se analisa neste parecer.

A avença em análise tem por objeto a contratação de empresa especializada em serviços de assessoria e consultoria contábil, para a Câmara municipal de Igarapé-Miri.

Colhe-se, do Documento de Formalização de Demanda – DFD, que:

> "A referida contratação de serviços de assessoria e consultoria contábil, notadamente para perfeita e regular contabilização geral das receitas e despesas, em conformidade com as exigências do Tribunal de Contas Municípios do Estado do Pará - TCM/PA, Tribunal de Contas do Estado - TCE, Tribunal de Contas da União - TCU e demais normas do direito financeiro.
>
> Justificam-se a contratação dos serviços técnicos especializados a serem prestados, posto que dependem de conhecimentos específicos na área contábil com as disposições da Lei n. 14.133/2021, afim de evitar a má gestão/execução e consequente aplicação de sanções aos gestores, a exemplo de rejeições de contas, inelegibilidade, ressarcimento ao erário, multas, entre outras, sem prejuízo de cominações penais cabíveis.

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 n.º 14.133/202”

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 contábeis, *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;

A jurisprudência dos tribunais de contas corrobora com a sustentação da possibilidade legal e contratação de serviços nos moldes do caso in concreto. Vejamos:

Cuida-se de Contratação Pública (Contrato Administrativo nº 001/2011), pela modalidade Convite, celebrado entre a CÂMARA MUNICIPAL DE PARANAÍBA e J.P.M. CONSULTORIA CONTÁBIL LTDA, cujo objeto é a prestação de serviços de assessoria e consultoria contábil nas áreas orçamentária, financeira, patrimonial, licitações e contratos. Avalia-se, neste momento, a 1ª etapa da contratação (procedimento licitatório e formalização contratual). O Corpo Técnico, por entender que os documentos apresentados satisfazem as exigências legais pertinentes ao pactuado, opinou pela legalidade e regularidade do procedimento licitatório e formalização contratual (cf. Análise Conclusiva de f. 90- 93). [...] Enfim, a despeito das ponderações lançadas pelos laboriosos Órgãos de Apoio, a primeira fase da contratação reúne as condições necessárias à aprovação por esta Corte de Contas, porquanto os documentos respectivos encontram-se de acordo com as exigências contidas no artigo 3º, I, a, da Instrução Normativa TC/MS 34/2010. exposto, divirjo da Análise Conclusiva do Corpo Técnico e do Parecer do Ministério Público de Contas, e DECIDO pela regularidade e legalidade do procedimento licitatório Convite nº 001/2011 e da formalização do contrato administrativo nº 001/2011, nos termos do artigo 311, inciso I, c/c o artigo 312, inciso I, primeira parte, do Regimento Interno do TCE/MS. Determino a remessa dos autos à 6ª Inspetoria, para acompanhamento dos atos praticados no decorrer da execução financeira. Comunique-se o resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº 160/2012. É A DECISÃO. Campo Grande, 8 de maio de 2013. Conselheira Marisa Serrano RELATORA.

(TCE-MS - CONTRATO ADMINISTRATIVO: 57562011 MS 1036724, Relator: MARISA
JOAQUINA MONTEIRO SERRANO, Data de Publicação: Diário Oficial do TCE-MS n. 0704, de 04/07/2013)

B) <u>Documentos instrutórios, artigo 72 da lei 14.133/2021.</u>

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 n. 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;
> 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.

Concernente à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, faz-se necessária a juntada aos autos da Solicitação Financeira, com a declaração de que a despesa possui adequação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, destacamos os entendimentos dos juristas Diógenes Gasparini [1] e Marçal Justen Filho[2], 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 n.º 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 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, os documentos dos autos bem evidenciam que o valor cobrado a Câmara é o mesmo aplicado para outros órgãos públicos, o que afasta a hipótese de abusividade.

Ressalta que no presente caso foram dispensados os instrumentos, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo. Nos termos do inciso I do artigo 72, tais documentos só se fazem necessários *se for o caso,* pelo que se entende que a autoridade competente dispensou os referidos documentos conforme seu critério.

Uma vez verificado que a contratação direta aqui pleiteada se alinha aos ditames da legalidade, passo a avaliar a minuta contratual juntada e verifico 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 n.º 14.133/21 priorizou a divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além de o parágrafo único do artigo 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 analise, esta assessoria verificou a existência dos documentos exigidos pelo artigo 72 da lei 14.133/2021, pelo que entende terem sido cumpridos todos os requisitos legais.

03. 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. 02/2025**, para a Contratação do Serviço de Assessoria, Consultoria e Treinamento em Licitação para a Câmara Municipal de Igarapé-Miri, fundamentada no art. 74, III, “c” da Lei nº. 14.133/2021, opinando, assim, pelo regular prosseguimento da contratação da empresa TEIXEIRA DIAS ASSESSORIA EM GESTAO PUBLICA LTDA, CNPJ nº 35.724.941/0001-52.

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. SMJ.

Igarapé-Miri, PA, 13 de janeiro de 2025.

AMADEU PINHEIRO CORREA FILHO:49127870278

Assinado de forma digital por AMADEU PINHEIRO CORREA FILHO:49127870278

AMADEU PINHEIRO CORRÊA FILHO

ADVOGADO/OAB-PA 9363

CAMARA MUNICIPAL DE IGARAPE MIRI:14091649000170

Assinado de forma digital por CAMARA MUNICIPAL DE IGARAPE MIRI:14091649000170