

Prefeitura Municipal de Belém
Secretaria Municipal de Inclusão e Acessibilidade – SEMIAC
Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos – NSAJ

PARECER JURÍDICO Nº: 05/2025-NSAJ/SEMIAC/PMB	
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 035/2025	
INTERESSADO:	SECRETARIA MUNICIPAL DE INCLUSÃO E ACESSIBILIDADE
ASSUNTO:	SOLICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONTABILIDADE PÚBLICA, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE INCLUSÃO E ACESSIBILIDADE – SEMIAC.

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO – CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - ART. 74, INCISO III, “C”, DA LEI Nº 14.133/21 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONTABILIDADE PÚBLICA, VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE INCLUSÃO E ACESSIBILIDADE/SEMIAC – ATENDIMENTO AOS REQUISITOS E FORMALIDADES DA CONTRATAÇÃO DIRETA – PELA REGULARIDADE DA MINUTA DE CONTRATO, DECLARAÇÃO E DO TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE DSENSA DE LICITAÇÃO – PELA POSSIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO.

1. DO RELATÓRIO

Os autos do processo em epígrafe tratam-se de demanda da SECRETARIA MUNICIPAL DE INCLUSÃO E ACESSIBILIDADE – SEMIAC/PMB, solicitando análise e manifestação jurídica acerca da contratação direta, por inexigibilidade de

E-mail: semiacbelem@gmail.com
Rua São Boaventura, 185 – Cidade Velha – CEP: 66.020-550
Belém – Pará – Brasil



licitação, de empresa especializada na prestação de serviços técnicos especializados de contabilidade.

O Documento de Formalização da Demanda – DFD, o Estudo Técnico Preliminar – ETP, a Análise de Riscos e o Termo de Referência constam nos autos.

A Diretoria Administrativo Financeiro juntou Justificativa Técnica para a utilização de processo físico.

Além disto, no bojo da referida instrução, encontram-se os seguintes documentos:

a. Relatório de pesquisa de preços; b. Documentos de comprovação de Habilitação e Qualificação Técnica da Contratada; c. Dotação Orçamentária; d. Minuta da Declaração de Inexigibilidade da Licitação; e. Minuta do Termo de Autorização de Inexigibilidade de Licitação; f. Minuta do contrato nº 02/2025 – SEMIAC.

Em síntese, é o relatório. Passa-se à análise jurídica.

2. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, registre-se que o presente exame, limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria.

2.1 DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

Ao tratar sobre as atribuições do órgão de Assessoramento Jurídico, a Nova Lei de Licitações estabelece a devida realização de prévio controle de legalidade, mediante análise jurídica das contratações públicas. Vejamos:

Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021:

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.

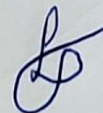
(...)

§ 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.

(...)

E-mail: semiacbelem@gmail.com

Rua São Boaventura, 185 – Cidade Velha – CEP: 66.020-550
Belém – Pará – Brasil



2.2 DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Este parecer jurídico, tem como objetivo, auxiliar a autoridade assessorada na realização do controle prévio de legalidade, conforme descrito no artigo 53, §1º, I e II, da Lei nº 14.133/2021 (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;

Conforme destacado no dispositivo legal mencionado, o controle prévio de legalidade, limita-se ao exercício da competência relacionada à análise jurídica da contratação futura, excluindo assim, outros aspectos envolvidos, tais como os de caráter técnico, mercadológico, ou ligados à conveniência e oportunidade.

Cumpre ainda esclarecer, que não se insere nas atribuições do órgão de assessoramento jurídico, a realização de auditoria acerca da competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem tampouco, a revisão de atos já realizados, sendo de competência de cada agente público, zelar para que os atos por ele praticados, estejam rigorosamente alinhados ao âmbito de suas competências.

Destaque-se na oportunidade, que as observações a serem apresentadas, possuem caráter exclusivamente consultivo, objetivando proporcionar maior segurança à autoridade assessorada, sendo - portanto, de competência exclusiva desta, o pleno e real exercício da discricionariedade legalmente atribuída ao avaliar tais considerações e ao optar por seu acatamento.

Desta feita, as questões relacionadas à legalidade podem e devem ser apontadas para fins de sua correção, vez que, o seguimento do processo sem a devida observância destes vícios, poderão ser considerados de responsabilidade exclusiva da Administração.

Consigne-se ainda que, as possibilidades orçamentárias e de impacto financeiro, organizacional e administrativo, são aspectos não alcançados por esta análise jurídica, partindo-se da premissa básica que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público, certificou-se dos impactos econômicos, sociais e administrativos compatíveis à análise jurídica trazida a exame, sem prejuízo de eventuais sugestões vislumbradas por esta unidade de Assessoramento Jurídico, nas quais podem e devem ser objeto de consideração por parte do gestor que detém a palavra final acerca da efetiva implementação de políticas públicas no âmbito municipal, no limite de seu juízo de mérito.

3. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA

3.1 Da Previsão Legal para Aquisição Direta por Inexigibilidade de Licitação

O Constituinte Federal de 1988 adotou, como regra, a obrigatoriedade de licitação para contratação de obras e serviços, compras e alienações no âmbito da Administração Pública de todos os entes federativos, conforme prescreve o art. 37, XXI, da Constituição da República:

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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: I- (...)

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; [...].

Nestes termos, ainda que a Constituição Federal tenha assegurado a obrigatoriedade da Administração Pública em realizar procedimento licitatório, com vistas a assegurar a igualdade de condições entre os concorrentes e, por conseguinte, propiciar a contratação mais vantajosa ao Poder Público, o referido diploma legal excepciona a regra, ao conceder a possibilidade de realizar a contratação direta sem licitação, desde que lei ordinária especificasse as hipóteses de cabimento.

E-mail: semiaclelem@gmail.com

Rua São Boaventura, 185 – Cidade Velha – CEP: 66.020-550
Belém – Pará – Brasil



Nesse contexto, a novel Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) trouxe disciplinado de forma explícita as hipóteses de contratação direta por Inexigibilidade de Licitação (Art.74) e Dispensa de Licitação (Art.75).

Assim, são situações em que, dada a natureza do objeto ou a singularidade do serviço, se torna inviável a realização de competição através da realização de processo licitatório, é neste sentido que a doutrinadora **MARÇAL JUSTEN FILHO¹** se reporta, *verbis*:

“Para a doutrina brasileira, a Constituição acolheu a presunção absoluta de que a realização de prévia licitação produz a melhor contratação, porque assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância de princípios como isonomia e impessoalidade. Todavia, o art. 37, XXI, da CF limita essa presunção, permitindo a contratação direta sem a realização do certame nas hipóteses ressalvadas na legislação. Desse modo, **a contratação direta não representa desobediência aos princípios constitucionais.**” (grifo nosso)

Logo, havendo comprovada inviabilidade de disputa, a licitação perderia a sua razão de ser advinda, como resultado lógico, das situações em que a competição não é exigida. Nessa contextura, a *novel* Lei de Licitações e Contratos Administrativos (**Lei nº14.133/2021**) trouxe disciplinado de forma explícita as hipóteses de contratação direta por Inexigibilidade de Licitação (**Art. 74**) e Dispensa de Licitação (**Art. 75**).

Nessa perspectiva, dando eficácia ao que prevê a exceção constitucional, a Inexigibilidade de licitação funda-se na inviabilidade de competição, isto é, inexistente a possibilidade fática de haver a pluralidade de indivíduos aptos a se candidatarem a objeto pretendido.

As hipóteses de inviabilidade de competição já existiam no texto legal anterior e podem se apresentar de maneira absoluta ou relativa, como destacam Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio²:

A inviabilidade de competição pode ser absoluta (art. 74, I e IV) ou relativa (art. 74, II, III e V). Configura inviabilidade absoluta a inexistência de competidores, ou seja, quando apenas uma pessoa pode executar o objeto pretendido pela administração (art.74, I) ou quando a administração precisa contratar todos os interessados que preencham as condições definidas para a contratação (art. 74, IV). Será relativa quando, apesar de existir mais de uma

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 10ªed. São Paulo: Dialética, 2014, p.229.

² in Dispensa e Inexigibilidade de licitação. Aspectos Jurídicos à luz da lei nº 14.133/2021. 1ª ed. RJ:Florense, 2022, p. 64.

pessoa capaz de executar o objeto pretendido, a administração não dispuser de meios e critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa.

Vale destacar que essas circunstâncias devem restar devidamente comprovadas nos autos do processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, por meio de documentos, pareceres etc., e acompanhadas da necessária motivação.

No olhar do especialista Joel Niehbur³, o art. 74 da nova lei tratou de dispor das hipóteses de inexigibilidade mais usuais, destacando:

Nesse contexto, os cinco incisos do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 versam, respectivamente, sobre contratação de: I) bens que só podem ser fornecidos ou prestados, por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, II) serviços artísticos; III) serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual; IV) objetos por meio de credenciamento; e V) aquisição ou locação de imóvel.

Diferentemente da dispensa de licitação em que, em tese, existe a possibilidade fática da realização de licitação, na “inexigibilidade de licitação”, há inviabilidade de competição. Caracteriza-se quando só um “futuro contratado” ou só um “fornecedor exclusivo para um determinado objeto” é capaz de satisfazer o interesse administrativo.

Portanto, para a inexigibilidade prevista no **art. 74, III, alínea “c”, Lei nº 14.133/2021** ser legítima, é necessário que haja, cumulativamente, a notória especialização e se tratar de um serviço técnico especializado. Tais requisitos não devem ser atestados isoladamente, pois é imprescindível demonstrar a inviabilidade da competição.

3.2 Dos Requisitos do Art. 74, inc. III, §§ 3º e 4º da Lei 14.133/2021

Para contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados listados no art. 74, III, § 3º e 4º da Lei nº 14.133/2021, para fins de confirmar o enquadramento do caso concreto à suscitada hipótese de inexigibilidade, mostra-se primordial explicitar em tópicos, os conceitos insertos do art. 74, quais sejam: “serviços técnicos especializados” e “notória especialização”.

Para a nova Lei, considera-se de notória especialização⁴ o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho

³ In Licitação Pública e contrato administrativo. 5ª ed. BH: Fórum, 2022, p.155.

⁴ Art. 6º, XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos,

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.

O dispositivo legal enumera os tipos de serviços que podem ser considerados técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual excluindo serviços de publicidade e divulgação:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e

laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem na hipótese ora tratada;

Observa-se que, na nova dicção legal não existe menção expressa à natureza singular, no caso de inexigibilidade para serviços técnicos, como antes previa a Lei nº 8.666/93.

Contudo, o serviço técnico especializado predominantemente intelectual só deve ser contratado por inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição e, para tanto, os doutrinadores⁵ apostam que a singularidade do serviço acaba tendo que ser sim levada em consideração.

experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

⁵ No mesmo sentido Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio: Dito de outro modo, ainda que a Lei n. 14.133/2021 não tenha estabelecido textualmente exigência nesse sentido, entendemos que a contratação direta por inexigibilidade de licitação com fundamento no inciso III do art. 74 em tela somente se justificará se o objeto, além de envolver a execução de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, apresentar natureza singular, ou seja, revelar-se excepcional, incomum ao cotidiano administrativo, diferenciando-se de outros similares a ponto de ser considerado peculiar, motivo pelo qual sua contratação requer a seleção de profissional ou empresa de notória especialização. (ob. Cit. P.80)

Entretanto, por hora, vamos nos ater aos requisitos legais para a análise do presente procedimento.

Ademais, cumpre destacar que, assim como a lei n. 8.666/93, a nova legislação veda a subcontratação, uma vez que tal hipótese não se coaduna com a natureza singular da prestação do serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e o expertise do prestador, que justificam a contratação direta.

De toda sorte, convém reconhecer que a retirada da expressão do texto legal representa o desejo do legislador em simplificar o procedimento, admitindo que um serviço prestado por profissional de notória especialização pode não ter natureza singular e, ainda assim, a licitação ser inexigível, apenas pela notoriedade do seu executor naquele mister, embora existam outros prestadores teoricamente possíveis.

3.2.1 Serviços Técnicos Especializados

Segundo DI PIETRO, os serviços técnicos especializados diferem daqueles previstos na revogada Lei nº8.666/93. No novo diploma legal, quando menciona a razão de natureza intelectual a determinado serviço, o legislador procurou trazer tal requisito para que deixasse claro que não bastasse que o licitante apenas abordasse o serviço, mas sim, sobre a complexidade de um determinado serviço, com a relevância que é dada a ele perante o atendimento do interesse público, de natureza intelectual, exigindo que a contratação profissional seja notoriamente aquele especializado e de grande apreço pela comunidade.

Nesse sentido, é necessário que façamos uma análise cumulativa do presente artigo com o **art. 6º, XVIII, “c”** do referido diploma, que acaba por definir serviços técnicos especializados como aqueles realizados em trabalhos relativos à assessorias e consultorias técnicas.

No caso dos autos, é possível inferir que a presente contratação tem como objeto a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de notória especialização de contabilidade pública, necessários para atender as demandas da SEMIAC/PMB. Para tanto, consta expressamente no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência que o serviço que se pretende contratar é de natureza técnica especializada posto que se

enquadra na alínea “c” supracitada, ou seja, é um serviço de “**assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias**”.

Assim, a contratação pretendida, ao menos em tese, amolda-se à hipótese de prevista para inexigibilidade de licitação.

3.2.2 Da Notória Especialização (Art. 74, §3º, Lei nº14.133/2021)

É justamente porque os profissionais são diferenciados, possuem capacidade técnica superior e comprovada para a execução do objeto, que se justifica a sua contratação direta, por inexigibilidade de licitação. Na hipótese, o legislador considera que a capacitação extraordinária do profissional, que ultrapassa o conhecimento médio dos profissionais de sua área, é razão suficiente para justificar a sua contratação direta.

É o que está expressamente disposto no art. 74, §3º, da Lei nº14.133/2021, que considera de notória especialização o profissional “cujo conceito no campo de sua especialidade [...] permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.” Nesse sentido, a jurisprudência do TCU quanto ao assunto:

(...) a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha ‘notória especialização’: será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar (Decisão TCU nº565/95).

A notoriedade se faz pelo conhecimento da alta capacidade do profissional ou da empresa que possuam currículo satisfatório diante da necessidade da Administração, sendo elementos hábeis para a mesma identificar a notoriedade: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades.

Portanto, é possível inferir que a qualidade de notória especialização não decorre de um juízo subjetivo do administrador, mas do reconhecimento profissional do

contratado, dentro do campo em que atua, como apto a prestar, com excelência, o serviço pretendido. Além disso, tal notoriedade pode ser comprovada de diversas maneiras, como, por exemplo, desempenho anterior de serviço idêntico ou similar ao almejado pela Administração, publicações em periódicos de elevada qualificação acadêmica, reconhecimento do alto nível da equipe técnica que presta o serviço.

Para a presente contratação, a **notória especialização é aferida subjetivamente**, primando pelo critério de confiança e credibilidade da Empresa e dos profissionais técnicos que compõem seu quadro de pessoal. Deve-se verificar, ainda, o desempenho anterior, de estudos, experiências relacionados ao objeto do contrato, para avaliar se o trabalho é essencial e o mais adequado para a plena satisfação do objeto do contrato.

No caso em comento, verificamos que a empresa D SAMPAIO T MOREIRA CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL atende aos requisitos da notória especialização, uma vez reconhecido e demonstrada a especialização do contratado, através de atestados de capacidade técnica.

Enquadrada a despesa como inexigibilidade, passamos a verificar a presença dos requisitos gerais para a contratação.

3.2.3 Da vedação à subcontratação (Art. 74, §4º, Lei nº14.133/2021)

A contratação firmada com base no inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 é de natureza personalíssima, por efeito do que se deve adotar postura restritiva em relação à possibilidade de subcontratação ou de atuação de terceiros na execução dos sobreditos contratos.

A respeito disso, o § 4º do artigo 74 prescreve:

Art. 74

[...]

§ 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.

O enunciado do § 4º do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 veda a transferência da execução do objeto principal do contrato ou de suas partes principais e substanciais, o motivo que levou a escolha do notório especialista, para outros profissionais.

Em razão do exposto, verificamos que consta na minuta contratual a cláusula de vedação expressa à subcontratação do objeto a ser prestado pela empresa D SAMPAIO T MOREIRA CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL.

4. DO PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (ART. 72, LEI Nº14.133/2021)

É oportuno ressaltar que, além da análise de enquadramento da hipótese de contratação direta, é imperativa a observância dos requisitos procedimentais constantes no art. 72, da Lei nº 14.133/2021, o qual apresenta o rol de documentos necessários para realização da contratação direta.

4.1 Documento de Formalização de Demanda – DFD

O documento de formalização da demanda (DFD) constitui elemento obrigatório de todo processo de contratação iniciado pela novel lei de licitações. Trata-se de um instrumento que inicia o processo de planejamento da aquisição do produto ou da contratação do serviço a ser prestado.

A nova lei de licitações, em seu art. 72, I, Lei nº14.133/2021 estabelece a obrigatoriedade do documento supracitado estar presente aos autos, devendo conter, de forma detalhada, as necessidades da área requisitante da solução a ser atendida.

No caso em comento, verificamos que a presente contratação de serviços encontra-se inicialmente justificada e apresentada no Documento de Formalização de Demanda, elaborado pelo setor competente, encontrando-se acostado aos autos.

4.2 Estudo Técnico Preliminar e da Análise de Riscos

O Estudo Técnico Preliminar consiste num documento constitutivo na primeira etapa de planejamento da contratação, que caracteriza a o interesse público envolvido a

adoção de soluções para atender a demanda, bem como servem para balizar a confecção do Termo de Referência a ser elaborado caso se conclua pela viabilidade de contratação.

Dispõe ainda o **art. 18, I, da Lei nº 14.133/2021** que o Estudo Técnico Preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica, devendo conter os respectivos elementos evidenciados no **parágrafo §1º**, do artigo supracitado, quais sejam a descrição da necessidade considerando o problema a ser resolvido, as estimativas de quantidades e valor, as justificativas para o parcelamento ou não e o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

Por mais que o **art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021** elenca a facultatividade ao destacar “e, se for o caso” para a realização do Estudo Técnico Preliminar, o presente instrumento concretiza o princípio do planejamento das contratações públicas.

Aplicamos o mesmo entendimento a realização da Análise de Riscos, que consiste numa atividade de planejamento da qual se avalia a probabilidade de um evento acontecer e impactar negativamente ou positivamente os objetivos da Administração. Segundo **JOEL NIEBUHR**⁶ a Análise de Riscos “pressupõe a identificação, a avaliação, a qualificação e o tratamento dos riscos e costuma se materializar em algum tipo de documento, mapa de riscos ou documento equivalente”.

Nesse sentido, verificamos que encontra-se presente aos autos o Estudo Técnico Preliminar.

No que tange à Análise de Riscos, verificamos que a mesma foi acostada aos autos.

4.3 Termo de Referência

O termo de referência, na forma do art. 6º, XXIII c/c art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021, compreende o documento que sintetiza as principais decisões e informações acerca da contratação a ser realizada, inclusive no que diz respeito à fundamentação legal da contratação direta.

⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. **Fase Preparatória das Licitações**. In: NIEBUHR, Joel de Menezes (coord.). Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. E-Book. São Paulo: Zênite Editora, ed.1, p. 42.

Ressalta-se que o Termo de Referência deve conter os elementos necessários para balizar a contratação de bens e serviços, e deverá constar, de forma objetiva: a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; b) fundamentação da contratação; c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; d) requisitos da contratação; e) modelo de execução do objeto; f) modelo de gestão do contrato; g) critérios de medição e de pagamento; h) forma e critérios de seleção do fornecedor; i) estimativas do valor da contratação; e j) adequação orçamentária.

No caso em comento, verificamos que o Termo de Referência encontra-se presente nos autos.

4.4 Da Justificativa de Preços

Nesse particular, alerta-se que os contratos decorrentes de contratação direta costumam ser vistos com maior rigor pelos órgãos de controle, motivo pelo qual recomenda-se que a Administração reúna todos os elementos ao seu alcance para a demonstração da razoabilidade dos preços, visando afastar eventuais questionamentos que apontam para o superfaturamento e comprometam a eficácia da contratação.

Colhe-se o entendimento do TCU, anterior à Lei nº14.133/2021, porém plenamente condizente com o novo marco legal: “A realização de uma avaliação técnica e econômica adequada ganha importância na contratação direta, que não está sujeita às correções e ajustes de valores possíveis de se alcançar, ao menos em tese, numa concorrência perfeita” (Acórdão nº10.057/2011 – 1ª Câmara do TCU). Atrelado à isso, **JACOBY FERNANDES** destaca que:

“É comum que determinadas contratações que recaem sobre objetos singulares encontrem nessa justificativa declarações evasivas. Mesmo os objetos de natureza singular têm um preço estimado no âmbito da razoabilidade, e, para ilustrar, basta lembrar que os leilões para objetos de arte iniciam-se com uma avaliação prévia e fixação de um lance mínimo. Todos os bens e atividades humanas possuem um valor que pode ser traduzido em moeda, pois, se não tiverem valor econômico, não podem ser objeto de contrato.

Um possível parâmetro é verificar o preço que o notório especialista cobra de outros órgãos para realizar idêntico ou assemelhado. Essa verificação pode ser feita pelas publicações no Diário Oficial de inexigibilidade ou pelas cópias de recibo fornecidas pelo agente a ser contratado.” (grifo nosso)

E-mail: semiacbelem@gmail.com

Rua São Boaventura, 185 – Cidade Velha – CEP: 66.020-550

Belém – Pará – Brasil



Em relação às contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o §4º, do art. 23, da Lei nº14.133/2021 destacou que, quando o contratado não conseguir especificar o valor do objeto, este deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objeto e de mesma natureza, por meio de apresentação de notas fiscais, no período de até 01 (um) ano anterior à data da contratação pela administração, ou por outro meio idôneo. Vejamos a aplicação ao caso em comento.

Nesse sentido, para comprovar que o valor oferecido pela contratada em face desta Secretaria o setor competente juntou aos autos, o demonstrativo de justificativa de preços do respectivo serviço praticado pela empresa contratada, em prestações similares ao objeto deste contrato.

No caso em comento, o valor mensal ofertado pela empresa D SAMPAIO T MOREIRA CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL para realizar o serviço de prestação de serviços técnicos especializados de contabilidade pública foi de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

Traçada as considerações alegadas pelo setor competente, entendemos que o preço encaminhado à esta Secretaria encontra-se devidamente justificado, uma vez que as propostas encaminhadas pela contratada satisfazem ao atendimento do referido requisito.

4.5 Da Previsão de Recursos Orçamentários

Este NSAJ/SEMIAC verificou que houve a juntada aos autos da comprovação da existência de disponibilidade financeira e orçamentária para a despesa, atendendo ao requisito do art. 72, IV, Lei nº14.133/2021.

4.6 Da comprovação de Habilitação e Qualificação Técnica do Contratado

É necessário que o fornecedor deve comprovar que cumpria os requisitos de habilitação exigidos nos documentos que instruem o procedimento, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Na mesma esteira, o art. 72, V, da Lei nº14.133/2021, estabelece, no âmbito das contratações diretas, é necessário que o contratado comprove que preenche os requisitos da habilitação e qualificação técnica mínima necessária, previstos no art. 62, da Lei nº 14.133/2021, quais sejam as habilitações jurídica, técnica, fiscal, social e trabalhista, econômico financeira e qualificações de capacidade técnica.

Ressaltamos ainda, que TODOS os documentos que comprovam a habilitação e a qualificação técnica da empresa contratada devem estar VÁLIDOS por ocasião da formalização da contratação, sob pena de responsabilidade, na forma prevista no art. 155 e §§, da Lei nº14.133/2021.

4.7 Da autorização da Autoridade Competente

No caso em comento, os autos foram encaminhados autoridade competente que aprovou o termo de referência e autorizou a abertura de processo administrativo.

4.8 Da Publicação da Autorização da Inexigibilidade e do extrato da nota de empenho (art. 54, caput e §1º, art. 72, parágrafo único e art. 94 da Lei nº14.133/2021)

É de se apontar que a Lei nº14.133/2021 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 do instrumento contratual deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no sítio eletrônico oficial, conforme determina o **art. 54, caput e §1º, e art. 94 da Lei nº14.133/2021**

Diante desse cenário, sugerimos **por medida de extrema cautela, que o ato que autoriza a contratação direta e o extrato do contrato sejam publicados no PNCP e no Diário Oficial dos Municípios no prazo legal, em observância aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.**

4.9 Da Minuta de Contrato (Art. 89, §2º, Art. 91, Art. 92, da Lei nº14.133/2021)

Dispõe o §2º, do art. 89, da Lei nº14.133/2021 que os contratos administrativos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, as obrigações e as responsabilidades das partes, as quais deverão estar em conformidade com os termos apresentados na proposta, do ato que autorizou a contratação direta.

O instrumento de contrato e seus aditivos estabelece as cláusulas necessárias serão regidas pelos arts. 91, 92, 94, 95, da Lei nº14.133/2021. Ainda referente à minuta de contrato, registra-se que essa deverá possuir cláusula expressa prevendo: vinculação ao ato que tiver autorizado a contratação direta (art. 92, II, da Lei nº14.133/2021); a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos (art. 92, III, da Lei nº 14.133/2021); os casos de extinção (art. 92, XIX, da Lei nº 14.133/2021).

Por fim, da análise da minuta do contrato entende-se que os requisitos mínimos do art. 92 da Lei licitações foram atendidos.

5. INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 22, DE 10 DE DEZEMBRO DE 2021

Por fim, insta enfatizar as obrigatoriedades descritas na Instrução Normativa nº 22, de 10 de dezembro de 2021 do TCM/PA e que trata do Portal dos Jurisdicionados, especialmente, quanto ao enunciado nos dispositivos infra colacionados:

Art. 2º A prestação de contas dos procedimentos relacionados no art. 1º é obrigatória, devendo ser realizada por intermédio do sistema eletrônico Mural de Licitações, e obedecerá ao disposto nesta Instrução Normativa e demais legislações pertinentes, não sendo mais permitida a sua recepção, neste Tribunal, em meio físico ou mídia digital, salvo quando expressamente solicitado pelo TCM/PA.

[...]

Art. 4º Os usuários de cada unidade gestora jurisdicionada deverão estar previamente registrados no UNICAD, na forma estabelecida em regulamento próprio do TCM/PA, os quais serão responsáveis pela inserção e encaminhamento dos dados relacionados ao sistema Mural de Licitações.

[...]

Art. 8º A remessa dos procedimentos de contratação e documentos indicados nesta Instrução Normativa, via sistema eletrônico, não desobriga a sua manutenção e guarda, no âmbito do ente jurisdicionado, em meio físico/digital disponível à solicitação deste Tribunal de Contas.

Repise-se ainda que a referida Instrução Normativa supramencionada, trata da remessa dos documentos obrigatórios a serem juntados no Portal do Jurisdicionados como ato a ser cumprido de ofício ou a pedido, ainda que de forma intempestiva, ainda que passível de sanção. Veja-se:

E-mail: semiacbelem@gmail.com

Rua São Boaventura, 185 – Cidade Velha – CEP: 66.020-550
Belém – Pará – Brasil

Art. 9º A remessa dos procedimentos licitatórios, dispensa e inexigibilidade, contratos e instrumentos decorrentes, bem como dos documentos referidos nesta Instrução Normativa, deverão ser remetidos via Mural de Licitações, ainda que intempestivamente, de maneira voluntária ou por solicitação deste Tribunal, sob pena de sanções pecuniárias, na forma do Regimento Interno.

No que diz respeito aos prazos para inserção dos dados obrigatórios junto ao Portal dos Jurisdicionados, a Instrução Normativa nº 022/2021 enuncia o seguinte:

Art. 11 A remessa eletrônica, no sistema Mural de Licitações, das informações e documentos estabelecidos Anexo I desta Instrução Normativa, de acordo com a legislação vigente, modalidade selecionada, deverá obedecer aos seguintes prazos:

I - Para os arquivos relacionados no status "publicada":

- a) até o último dia da publicidade do aviso do instrumento convocatório na Imprensa Oficial referente ao procedimento de licitação;*
- b) até a data da publicação dos respectivos despachos de ratificação pela autoridade superior na imprensa oficial, nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei Federal nº 8.666/1993;*
- c) até a data da publicação do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato na imprensa oficial, nos processos de dispensa e inexigibilidade de licitação, nos termos da Lei Federal nº 13.303/2016;*
- d) até a data da publicação do ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato no sítio eletrônico oficial, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021;*

II - para os arquivos relacionados com o status "realizada": até 30 (trinta) dias após a assinatura dos contratos:

III - para os arquivos relacionados a termos aditivos, apostilamentos, inclusive os decorrentes de adesão à Ata de Registro de Preço: até 30 (trinta) dias após a assinatura dos arquivos relacionados a essas situações;

IV - para os arquivos relacionados a termos de rescisão, revogação, anulação e suspensão: na data da publicação dos arquivos relacionados a essas situações.

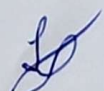
Ademais, faz-se pertinente demonstrar a importância de que todas as obrigações ora enunciadas sejam cuidadosamente cumpridas nos termos do art. 14 da Instrução Normativa nº 022/2021 - TCMPE.

6. DA CONCLUSÃO

Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual.

E-mail: semiabelem@gmail.com

Rua São Boaventura, 185 – Cidade Velha – CEP: 66.020-550
Belém – Pará – Brasil



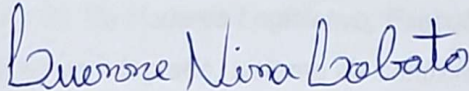
Não se incluem no âmbito de análise deste NSAJ/SEMIAC/PMB os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, bem como oportunidade e conveniência, cuja exatidão e pertinência deverão ser verificada pelos setores responsáveis e autoridades competentes desta Secretaria, bem como que as questões apontadas não esgotam a necessidade dos Setores responsáveis pela prática dos atos de que analisem a pertinência, legalidade, instrumentalidade, eficácia, conveniência e oportunidade das condições e especificações dos atos a serem praticados, de modo que os reparos sugeridos para as questões técnicas devem ser avaliados pelo Setor Responsável.

Diante de todo o exposto e daquilo que dos autos consta, ressalvados os aspectos técnicos e econômicos, bem como os relativos à conveniência e oportunidade, que extrapolam a competência desta NSAJ/SEMIAC, OPINA-SE PELA POSSIBILIDADE da contratação direta por inexigibilidade em razão de inviabilidade de competição da empresa D SAMPAIO T MOREIRA CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL para a prestação de serviços técnicos especializados de contabilidade pública, nos termos e condições estabelecidas no Termo de Referência, Proposta Comercial e Estudo Técnico Preliminar, desde que observadas as ressalvas contidas neste parecer.

Encaminhe-se os autos para autoridade competente para apreciação do presente parecer jurídico, conforme fluxo estabelecido pelas normas gerais vigentes.

É o parecer, S.M.J.

Belém/PA, 14 de maio de 2025


LUENNE NINA LOBATO
ADVOGADA. OAB/PA 33.782
DIRETORA NSAJ/SEMIAC/PMB