

PARECER JURÍDICO 007/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO LICITATÓRIO Nº: 0020/2025 – IDURB

MODALIDADE: Inexigibilidade nº004/2025

INTERESSADO: INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
- IDURB

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada em serviços Técnicos de assessoria e consultoria de natureza singular na área de gestão pública, para Elaboração e envio da DCTF WEB (E-Social, Módulo de Inclusão de Tributos – MIT e REINF), a serem prestados exclusivamente ao Instituto de Desenvolvimento Urbano de Canaã dos Carajás - PA.

VALOR TOTAL: R\$ 168.000,00 (cento e sessenta e oito mil reais).

DIREITO ADMINISTRATIVO.

LICITAÇÕES E CONTRATOS. Inexigibilidade de Licitação – na forma presencial.

RELATÓRIO

Trata-se o presente expediente de processo administrativo que tem por escopo a contratação direta, na modalidade inexigibilidade de licitação, de empresa especializada em prestação de serviços, assessoria e consultoria contábil, no âmbito do Instituto de Desenvolvimento Urbano – IDURB, no Município de Canaã dos Carajás-PA.

MISSÃO – IDURB

Trabalhar a regularização fundiária e a normatização das edificações, proporcionando a harmonia com o meio ambiente.

AV. São João, QD. 41 C, Jardim Europa, Canaã dos Carajás – PA, CEP 68356-905.

Telefone: (94) 99126-7030

O objeto do presente processo é a contratação de serviços de assessoria e consultoria contábil, para a elaboração e envio da DCTF WEB (E-Social, Módulo de Inclusão de Tributos – MIT e REINF) para atender no âmbito do Município de Canaã dos Carajás - PA.

O Instituto de Desenvolvimento Urbano de Canaã dos Carajás - IDURB, representado pelo seu Presidente, devidamente nomeado (Portaria GP nº 249/2025), submete à apreciação desta Consultoria Jurídica o presente procedimento no qual requer análise jurídica da legalidade do processo administrativo de licitação, conforme justificativa e especificações constantes do Estudo Técnico Preliminar e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- I) Documento de Oficialização de Demanda;
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Análise de Risco;
- IV) Termo de Referência
- V) Estimativa da despesa;
- VI) Previsão de recursos orçamentários;
- VII) Requisitos de habilitação e qualificação mínimos necessários;

DA APRECIÇÃO JURÍDICA E SUA FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de analisar a possibilidade de licitação para contratação de empresa especializada em assessoria e consultoria contábil especializada, conforme previsto no **Processo nº 020/2025-IDURB**.

O referido parecer está baseado nas disposições legais aplicáveis, notadamente na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) que assim dispõe:

MISSÃO – IDURB

Trabalhar a regularização fundiária e a normatização das edificações, proporcionando a harmonia com o meio ambiente.

AV. São João, QD. 41 C, Jardim Europa, Canaã dos Carajás - PA, CEP 68356-905.

Telefone: (94) 99126-7030

“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.

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.

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

De outro lado, cumpre informar 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, tampouco de atos outrora praticados. Incumbe isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Cumpra 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. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E ANÁLISE DA INEXIGIBILIDADE

A inexigibilidade de licitação é uma exceção ao princípio geral de que as contratações públicas devem ser precedidas de procedimento licitatório. Entretanto, a própria norma legal prevê dispositivo norteando os casos em que a licitação é inexigível, ou seja, quando há inviabilidade de competição, seja pelo motivo que somente existe um objeto ou serviço, seja por outras razões específica previstas em lei.

Importante ressaltar que, a Inexigibilidade da licitação encontra fundamentação no art. 74 da Lei Federal nº 14.133 de 01 de abril de 2021, vez que se trata de serviços intelectuais e de exclusividade previsto no inciso III, caput a, b e c do referido artigo, vejamos:

“Art. 74. Da Inexigibilidade da licitação:

...

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;”

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

MISSÃO - IDURB

Trabalhar a regularização fundiária e a normatização das edificações, proporcionando a harmonia com o meio ambiente.

AV. São João, QD. 41 C, Jardim Europa, Canaã dos Carajás - PA, CEP 68356-905.

Telefone: (94) 99126-7030

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

No caso em análise, os serviços de assessoria e consultoria contábil demandam conhecimento técnico especializado, experiência comprovada e credibilidade no campo contábil. A natureza desses serviços demanda a contratação de profissionais que possuam expertise específica e credenciamento quando necessário, o que pode inviabilizar a competição ampla e irrestrita.

A contratação direta de empresa especializada em assessoria e consultoria contábil justifica-se pela necessidade de atendimento específico que exige conhecimento técnico aprofundado e experiência na área.

Nesse sentido, frise-se, a relação de confidencialidade e garantia dos serviços pode tornar inexigível a competição, especialmente quando o conteúdo exige uma abordagem única e especializada e a escolha do prestador de serviços deve ser baseada na sua capacidade técnica e especialização, o que limita significativamente a competição.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133/2021, estabelece que a fase preparatória do processo licitatório seja caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

MISSÃO - IDURB

Trabalhar a regularização fundiária e a normatização das edificações, proporcionando a harmonia com o meio ambiente.

AV. São João, QD. 41 C, Jardim Europa, Canaã dos Carajás - PA, CEP 68356-905.

Telefone: (94) 99126-7030

“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso”;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei”.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Estudo Técnico Preliminar - ETP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

In casu, observa-se que estão contempladas as exigências legais e normativas. Portanto, conveniente ressaltar que a necessidade da contratação está devidamente justificada.

DA ANÁLISE DE RISCOS

Foi apresentado aos autos o Mapa de Riscos em atendimento ao regramento da norma imposto pelo art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 para a contratação vertente. Portanto, satisfeitos os requisitos legais.

No caso dos autos, além dos aspectos específicos tratados nos tópicos seguintes, vale registrar que foram atendidos os pressupostos de legalidade, notadamente a inclusão da natureza do objeto e prazo do contrato.

TERMO DE REFERÊNCIA

Segundo a legislação em vigor o Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021. Vejamos:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

MISSÃO - IDURB

Trabalhar a regularização fundiária e a normatização das edificações, proporcionando a harmonia com o meio ambiente.

AV. São João, QD. 41 C, Jardim Europa, Canaã dos Carajás - PA, CEP 68356-905.

Telefone: (94) 99126-7030

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

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, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

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, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

(...)

No caso dos autos, além dos aspectos específicos tratados nos tópicos seguintes, vale registrar que foram atendidos os pressupostos de legalidade, notadamente a inclusão da natureza do objeto e prazo do contrato.

DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429/1992:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

E ainda, a Lei nº 14.133/2021 que em seu art. 105 dispõe:

“Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.”

No caso em tela observa-se que todos os pressupostos foram observados em conformidade com as normas pertinentes, inclusive a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, constata-se que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista nas leis orçamentárias.

CONCLUSÃO

MISSÃO – IDURB

Trabalhar a regularização fundiária e a normatização das edificações, proporcionando a harmonia com o meio ambiente.

AV. São João, QD. 41 C, Jardim Europa, Canaã dos Carajás - PA, CEP 68356-905.

Telefone: (94) 99126-7030

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 possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo. Recomenda-se, portanto, a dispensa de licitação para a contratação direta da empresa especializada.

Deste modo, recomenda-se a autoridade competente a aprovação do parecer que autoriza a contratação nos moldes já descritos em favor da empresa J. S. F. S. CONTABILIDADE LTDA - ME, inscrita no CNPJ sob o nº 34.442.092/0001-81, conforme ampla documentação acostada aos autos.

À consideração superior.

MARILDA NATAL – OAB/PA 10.539

Assessoria Jurídica / PORT. 013/2025