



PARECER JURÍDICO nº 004/2025 - AJUR/CMI
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 004/2025 - CMI

Assunto: Licitação - Inexigibilidade

Base Legal: Lei Federal nº 14.133/2021

I. PANORAMA

Trata-se de processo INEXIGIBILIDADE n.º 004-2025-CMI, tendo como objeto, SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE SOFTWARE DE SISTEMA DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAITUBA-PARÁ, com solicitação de parecer jurídico advindo da Comissão de Licitação da Câmara Municipal de Itaituba, instituída pela portaria nº 147/2025;

Os seguintes documentos foram submetidos à análise jurídica:

- a) DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA
- b) ESTIMATIVA DA DESPESA
- c) PROJETO BÁSICO SIMPLIFICADO
- d) RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS
- e) AUTORIZAÇÃO
- f) DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO
- g) MINUTA DO CONTRATO

Além dos documentos acima referentes ao objeto desta análise, tive acesso à portaria de designação do agente de contratação e equipe de apoio, e plano anual de contratações;

É o breve relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

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;



Verifica-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, obedeceram as determinadas legais, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. Igualmente se verifica 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 pretende deflagrar INEXIGIBILIDADE n.º 004-2025-CMI - SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE SOFTWARE DE SISTEMA DE FOLHA DE PAGAMENTO. O valor global estimado da contratação é de R\$ 12.100,00 (doze mil e cem reais), com prazo de contratação de onze meses;

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.



No presente caso, entendo que logrou êxito o chefe do Poder, em demonstrar que 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);

Imputa-se ao gestor público o dever de **motivar** sua decisão na comprovação da confiança que tem no prestador de serviço por ela escolhido, medida que também encontra fundamento na Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro;

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. Assim está previsto no caput do art. 74: é inexigível a licitação quando inviável a competição;

Segundo disposto no art. 11, da Lei no 14.133/21, além da garantia do tratamento isonômico entre os eventuais interessados, a licitação destina-se à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. **Vantajosidade não se confunde com menor preço, mas com obtenção do bem ou serviço que melhor satisfaça o interesse da Administração;**

Rememora-se que 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;



A. INSTRUÇÃO PROCESSUAL E ETAPA DE PLANEJAMENTO

No inciso I, do art. 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 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. 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;



Da mesma forma, cabe à autoridade confeccionar os demais documentos mencionados no artigo 72, inciso I, em especial, para o presente caso: análise de riscos (a etapa de gerenciamento de riscos consiste na identificação dos riscos que possam comprometer o atendimento do interesse público, por meio da contratação pretendida, e na definição de métodos para seu tratamento. Sua materialização dá-se com a elaboração do mapa de riscos) e termo de referência (de acordo com o artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o termo de referência é o 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; e j) adequação orçamentária).

Deste modo, salvo a superveniente edição de algum ato normativo que venha a dispensar a juntada dos documentos constantes do artigo 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 ou ainda alguma impossibilidade lógico-jurídico a ser devidamente motivada, devem ser colacionados aos autos a documentação pertinente ao planejamento (documento de formalização da demanda, ETP, análise de riscos e termo de referência), arrolada no referido inciso I do artigo 72;



B. PESQUISA E JUSTIFICATIVA DE PREÇOS

A previsão do **inciso II, do art. 72, da nova Lei de Licitações** se refere à realização da pesquisa de preços, de modo a se obter o orçamento estimado. Veja que o inciso remete justamente ao art. 23, que indica meios de se realizar a pesquisa de preços. 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;

Dentro desse cenário, a Lei nº 14.133/2021, previu em seu artigo 23:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja



apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o **caput** deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

O inciso V, do art. 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;

No caso em análise, consta cotação de preços, assim como em consulta no *site* do TCM/PA, verifica-se que o preço proposto, são os preços praticados no mercado;



C. DECLARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O inciso IV, do art. 72, da Lei de Licitações se refere à necessidade de declaração da existência de recursos orçamentários para fazer frente à contratação pretendia. Assim, cabe ao gestor público atestar que 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 art. 16, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);

Analizando os autos do presente processo de inexigibilidade, entendemos preenchidos o requisito, através do Memorando n.º 005/2025, do setor de contabilidade;

D. REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E INOCORRÊNCIA DE ÓBICES

O **inciso V, do art. 72, da 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 apreço, observo documentação relacionada à habilitação jurídica (artigo 66 da Lei nº 14.133/2021) e a já mencionada habilitação fiscal, social e trabalhista (artigo 68 da Lei nº 14.133/2021) e habilitação econômico-financeira (art.69 da Lei nº 14.133/2021), está de acordo com a legislação, com exceção da Certidão de Falência, Recuperação Judicial ou extrajudicial, que está vencida, uma vez que foi emitida em 17/12/2024 e sua validade é de apenas 30 (trinta) dias. 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;

Contudo, no presente caso, há a necessidade de juntada da Certidão de Falência em comento, devidamente atualizada, sendo que após a sua juntada inexistirá óbice para a contratação da referida empresa;

E. JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO CONTRATADO

Em relação ao inciso VI, do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, há a necessidade de justificativa da escolha do contratado. Já que nas contratações diretas pode haver uma dose de discricionariedade na escolha do fornecedor a ser contratado, a sua seleção deve ser motivada. A motivação será variada a depender do fundamento da contratação direta;

No caso em apreço, a autoridade justificou a necessidade da contratação, até mesmo porque se trata de empresa que já atua há alguns anos na Câmara Municipal de Itaituba-Pará;

F. AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA



O **inciso VIII, do artigo 72, da 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 revogada 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 distinto;

No caso tem tela, consta a autorização da autoridade, atendendo assim, o requisito legal;

G. PUBLICIDADE DA INEXIGIBILIDADE E DA CONTRATAÇÃO

O **Parágrafo Único, do art. 72, da 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;

Portanto, orienta-se para os prazos de publicação, conforme informado acima;

H. 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;

Cabe registrar que o que dispõe o art.92 da lei 14.133/21

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;



- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Analisando a minuta do contrato, entendo que atende os requisitos legais exigidos na lei de licitações;

I. 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 costa 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 FAVORAVELMENTE À CONTRATAÇÃO DA EMPRESA MEDIANTE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, MEDIANTE A APRESENTAÇÃO DA CERTIDÃO DE FALÊNCIA E CONCORDATA DA EMPRESA, DEVIDAMENTE ATUALIZADA.

RECOMENDA-SE A ATUALIZAÇÃO DAS CERTIDÕES DE REGULARIDADE FISCAL E TRABALHISTA QUE VIEREM A SAIR DA VALIDADE NO DECORRER DO PROCESSO, ATÉ A DATA DE ASSINATURA DO RESPECTIVO CONTRATO, SEGUINDO A MESMA RECOMENDAÇÃO PARA FINS DOS PAGAMENTOS;

Itaituba/PA, 22 de janeiro de 2025.

Félix Conceição Silva
Assessor Jurídico/CMI
OAB/PA 10956