

**PARECER JURÍDICO**  
**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO nº 002/2024**  
**INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE LIMOEIRO DO AJURU.**

***Ementa: Parecer Jurídico. Inexigibilidade de Licitação. Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Licenciamento, Implantação, Treinamento e Manutenção de Sistema Integrado de Gestão Pública (Softwares) para Atendimento a Geração do E-Contas do TCM/PA, Atendimento as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, Contendo os Módulos De (Contabilidade, Licitação, Patrimônio, Hospedagem De Dados, Gestor De Notas Fiscais E Almoxarifado), no Intuito de Atender às Necessidades da Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru. Possibilidade. Legalidade.***

**1. DO RELATÓRIO.**

1. De ordem da Comissão Permanente de Licitação foi encaminhado o Processo Licitatório para análise da regularidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74, III, alínea C da Lei nº 14.133/21, que tem por objeto a possibilidade de Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Licenciamento, Implantação, Treinamento e Manutenção de Sistema Integrado de Gestão Pública (Softwares) para Atendimento a Geração do E-Contas do TCM/PA, Atendimento as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, Contendo os Módulos De (Contabilidade, Licitação, Patrimônio, Hospedagem De Dados, Gestor De Notas Fiscais E Almoxarifado), no Intuito de Atender às Necessidades da Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru, no valor de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais).

2. Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- Documento de formalização da demanda
- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência;
- Mapa de gerenciamento de riscos;
- Justificativa de preços;
- Indicação da disponibilidade orçamentária;
- Comprovação dos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

- Razão da escolha do contratado;
- Autorização da autoridade competente;
- Minuta de contrato com anexos;
- Demonstração do enquadramento do serviço dentre os listados pelo art. 74, III, alínea c, da Lei nº 14.133/2021 (serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual);

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o que nos cumpre relatar, passemos à análise.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.**

7. O presente parecer jurídico tem o escopo de assistir a autoridade da administração no controle prévio de legalidade, conforme art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

8. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva.

9. Na eventualidade do administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/1999.

10. Ressalta-se que a análise aqui realizada restringe-se aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações.

11. Tais informações são de responsabilidade do administrador da contratação e parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, Boa Prática Consultiva nº 7, que assim dispõe:

“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.

12. Assim, passamos a análise jurídica do presente processo.

### **3. DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA**

13. O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

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.

14. Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133/2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

15. Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais:

### **4. DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

16. Nos termos da Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

a) documento para formalização da demanda;

b) estudo técnico preliminar;

c) mapa(s) de risco;

d) termo de referência.

17. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

18. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos, para Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Licenciamento, Implantação, Treinamento e Manutenção de Sistema Integrado de Gestão Pública (Softwares) para Atendimento a Geração do E-Contas do TCM/PA, Atendimento as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, Contendo os Módulos De (Contabilidade, Licitação, Patrimônio, Hospedagem De Dados, Gestor De Notas Fiscais E Almoxarifado), especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a início da contratação.

19. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1º ou §2º da Lei nº 14.133/2021. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

*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.*

20. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar contemplando todos os requisitos exigidos pela legislação supracitada, ressaltando principalmente a necessidade e viabilidade da contratação.

21. Percebe-se, entretanto, que referido documento tem sido parcialmente organizado por meio de “checklist”, o que em casos de maior complexidade pode gerar empecilhos a contratação. Dessa forma, sugere-se o ajuste do documento para que passe a tratar dos conteúdos exigíveis de forma extensa, contundente, clara e objetiva, de modo a municiar esta administração a possibilidade de contratar.

## **5. GERENCIAMENTO DE RISCOS**

22. Desde logo, cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada na minuta de contrato, sendo considerado como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

23. Assim, quanto ao mapa de riscos (art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021), percebe-se que foi confeccionado com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

## **6. TERMO DE REFERÊNCIA**

24. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos em meses, o prazo do contrato, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução e escolha da modalidade, os requisitos da contratação, forma da execução do objeto, os critérios de pagamento, motivação da escolha do fornecedor, as estimativas do valor da contratação nos termos da proposta apresentada, acompanhadas dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços.

25. No caso, consta nos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

26. Além disso, muito embora este parecer não deva ater-se ao conhecimento técnico sobre o assunto, verifica-se que, aparentemente, o Termo de Referência está de acordo com artigo art. 6º, XXIII.

## **7.NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO**

27. Ademais, quanto a necessidade da contratação, esta foi justificada, uma vez que a prefeitura municipal não pode dispensar serviços de licenciamento, implantação, treinamento e manutenção de sistema integrado de Gestão Pública (software), para atendimento a geração do E-Contas do TCM/PA, nos termos de lei.

28. Junto disso, a contratação de um sistema de gestão pública é fundamental para garantir uma gestão eficaz, transparente e responsável em uma prefeitura, beneficiando tanto os funcionários quanto os cidadãos que são servidos pela administração municipal, mostrando a importância de contratar serviços técnicos-especializados.

29. No entanto, como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual não deve esta assessoria jurídica se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

30. No mais, ressalta-se que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização (art. 9º da Lei nº 14.133/2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

## **8.DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO, DA ESTIMATIVA DE PREÇO E JUSTIFICATIVA DE PREÇO**

31. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade, sendo matéria técnica de planejamento.

32. No entanto, a contratação por inexigibilidade de licitação não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o



valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

33. Compulsando os autos, verifica-se que o valor apresentado está de acordo com a necessidade da Prefeitura Municipal de Limoeiro do Ajuru, tendo acesso remoto de 20 usuários. Além disso, verifica-se que foram juntados pela empresa a ser contratada, contratos já firmados com outras Prefeituras Municipais do Estado do Pará, de modo a comprovar os valores praticados em contratações similares, nos termos da necessidade de cada uma delas.

34. Ressalta-se que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com art. 23, da Lei 14.133/21. É recomendável que a pesquisa de preços reflita **o valor praticado na praça em que será prestado o serviço**, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

35. Nesse sentido, a Administração deve observar o que dispõe a Orientação Normativa/AGU nº 17, a seguir:

A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS IGUALMENTE IDÔNEOS.

36. Da mesma forma, a pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n.º 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

37. Assim, uma vez exposta a realidade de preços comumente utilizados para tais contratações, por meio de contratos anteriores firmados com a mesma empresa e serviço semelhante, na proporção de serviços contratados, tem-se justificado o preço.

## **9.DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E ESCOLHA DO FORNECEDOR**

38. Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade

de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (Constituição Federal, art. 37, inciso XXI).

39. Nesse prisma, casos há em que a competição se torna inviável ou impossível, estão ausentes uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a promover uma disputa entre particulares, tornando assim a licitação inexigível, uma contratação direta.

40. Além disso, toda situação que enseja a contratação direta deve ser justificada obrigatoriamente, devendo o processo ser instruído com a caracterização da modalidade, razão da escolha do fornecedor, justificativa do preço, autorização da autoridade competente, tudo conforme o art. 72 e incisos, da Lei nº 14.133/2021.

41. A contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção à regra do art. 37, XXI, da Constituição Federal, e no caso em questão está prevista no art. 74, inciso III, alínea C da Lei nº 14.133/2021, já que a contratação versa sobre serviço de natureza técnico-intelectual voltado para assessoria e consultoria contábil:

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;

(...).

42. Nesse prisma, é cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, visto parecer técnico juntado aos autos, junto das documentações presentes demonstram a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

a) a inviabilidade de competição e demonstração das reais necessidades e a essencialidade que justifiquem a especificidade do objeto;

b) a existência de apenas fornecedor com capacidade e qualificações para ser contratado.

43. A Escolha da empresa ASP – AUTOMAÇÃO, SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA, CNPJ Nº 02.288.268/0001-04, se deu em razão da empresa possuir experiência na área de atuação, bem como contar com corpo técnico formado por profissionais capacitados e com expertise na realização dos programas e projetos necessários a implantação dos serviços. Estão juntados os atestados de



capacidade técnica e contratos com outros entes públicos, apresentados com a proposta da respectiva empresa.

44. Assim, inferimos que os requisitos específicos relativos à hipótese de inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74, inciso III, alínea C, da Lei nº 14.133/2021, foram devidamente comprovados por meio da documentação incluída nos autos.

45. Por fim, presentes a autorização da autoridade competente e declaração orçamentária da contratação.

#### **10. DEMAIS ASPECTOS**

46. De outro vértice, salienta-se também, que no caso concreto, a instauração de procedimento de inexigibilidade foi autorizada pela autoridade competente com vistas à contratação dos serviços, bem como está presente Declaração de Viabilidade Orçamentária, tudo em conformidade com o artigo 72, da Lei 14.123/21.

47. Presente ainda, a proposta comercial da empresa, acompanhada de atestados de capacidade técnica e contratos anteriores, perfazendo a qualificação técnico-profissional. Quanto a qualificação – econômica, presentes balanços patrimoniais da empresa escolhida.

48. Junto disso, presente certidões sociais, fiscais, trabalhistas, jurídicas exigidas para habilitação em artigo 68 da Lei 14.133.

49. Por fim, analisando a Minuta de Contrato, verificamos que estão presentes grande parte das cláusulas necessárias, elencadas pelo Artigo 92 da lei 14.133/21, havendo apenas a necessidade de incluir cláusulas de fiscalização do contrato e condições da execução do serviço, para que assim estejam em conformidade com a Legislação em vigor.

#### **10.DA CONCLUSÃO**

50. Pelo exposto, e pelos fundamentos apresentados, esta Assessoria Jurídica, nos termos do art. 74, inciso III, alínea c, da Lei 14.133/21, conclui pela LEGALIDADE e LICITUDE da Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Licenciamento, Implantação, Treinamento e Manutenção de Sistema Integrado de Gestão Pública (Softwares) para Atendimento a Geração do E-Contas do TCM/PA, Atendimento as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, Contendo os Módulos de (Contabilidade, Licitação, Patrimônio, Hospedagem de Dados, Gestor de Notas Fiscais e Almoxarifado), restando justificada a Inexigibilidade de Licitação em comento, por estar dentro da legalidade, devendo apenas ser observado a necessidade de ajuste das cláusulas de minuta contratual exposta em item 48 deste parecer.

É o Parecer, s.m.j.

Limoeiro do Ajuru (PA), 09 de janeiro de 2024.

*Amanda Lima Figueiredo*  
*Advogada OAB/PA 11.751*

*Adrielly de Lima Lima*  
*Advogada OAB/PA 32.118*