

PARECER JURÍDICO

PROCESSO	:	Nº 6.2025-014
MODALIDADE	:	INEXIBILIDADE
REQUERENTE	:	COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/21. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS.

RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica dos procedimentos adotados no bojo da Inexigibilidade, cujo objeto é analisar a viabilidade da aplicação da inexigibilidade de licitação, conforme previsto no Artigo 74, III, C, da Lei 14.133/2021, com o fito de promover a contratação direta de empresa Especializada Contabilidade Pública em atendimento às necessidades das demandas para o Fundo Municipal da Saúde do Município de Tucuruí/PA.

O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- Solicitação de demanda;
- Orçamento estimado/descrição da contratação;
- Contratos diversos;
- Declaração de adequação orçamentaria;
- Estudo técnico preliminar;
- Justificativa;
- Proposta e documentos de Habilitação;
- Autorização;
- Ato de designação de agente de contratação e a equipe de apoio;
- Autuação do processo licitatório;

- Juntada de proposta e documentos de habilitação;
- Declarações e certidões diversas;
- Abertura de Processo Administrativo;
- Anexos e despacho de encaminhamento dos autos à Assessoria Jurídica para análise e parecer.

O processo foi remetido a esta Procuradoria Municipal, para análise dos aspectos jurídicos. Este parecer, portanto, tem o objetivo de assistir o Executivo Municipal no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados. É o relatório.

ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA

Especificados os documentos juntados, passamos a análise jurídica do caso em tela, ressaltando que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, podendo o administrador público entender de modo diverso. Desse modo o Parecer tem o escopo de assistir a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos a serem praticados.

O dirigente de um órgão possui o comando da máquina administrativa e deve ser ciente e se responsabilizar por todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas, ou seja, o administrador público não é simplesmente uma figura decorativa na estrutura, ao contrário, deve adotar uma postura ativa no comando das decisões, e mais ainda nas licitações e contratações públicas, devendo atuar cautelosamente, uma vez que está obrigado a atender os princípios fundamentais da administração pública.

Cumprе anotar que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377).

Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo, que submetemos à apreciação superior. Portanto, incumbe a este órgão da Procuradoria Municipal, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à

conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito das Secretarias envolvidas nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, financeira e administrativa.

A Constituição Federal de 1988, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Neste sentido, a própria Carta Magna, em capítulo destinado à Administração Pública, ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, conforme se depreende do inciso XXI do art. 37, abaixo transcrito:

“Art. 37. Omissis... 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”.

Desse raciocínio extrai-se primeiramente quanto a obrigatoriedade do procedimento licitatório que decorre de mandamento constitucional previsto no artigo 37, inciso XXI da Magna Carta/88. Contudo, a não realização de licitação, também pelo dispositivo constitucional ora citado, pode acontecer, mediante casos ressalvados em legislação que estabeleça normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, hipóteses que podem ser caracterizadas ou pela dispensa ou pela inexigibilidade de licitação.

Não obstante, os serventuários públicos devem pautar a elaboração de qualquer documento envolvendo a Administração Pública nas referidas diretrizes, sob pena de prejudicar o bem comum, permitindo lacunas que podem ser utilizadas para fins

Prefeitura Municipal de Tucuruí

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.
CEP: 68.456-180

diversos do que almejou o legislador quando da definição da norma. Dito isto, levaremos em consideração o que dos autos consta, no caso em tela os documentos acostados ao processo em análise iniciam na solicitação da unidade requisitante e encerram, até o presente momento, na solicitação de parecer jurídico sobre o processo, como um todo.

E, devidamente autorizado pela Constituição, o legislador ordinário previu hipóteses em que a Inexigibilidade de Licitação no artigo 74 da Lei 14.133/21. A despeito do valor constitucional insculpido no artigo 37, XXI da Carta de 1988, que fixa o princípio do dever geral de licitar como condição de contratação de obras, compras, serviços e alienações a todos os órgãos e entidades da Administração Pública, casos haverá em que o superior atendimento ao interesse público não será atingido pela realização do torneio licitatório, a licitação poderá se afigurar, inviável, configurando o clássico quadro de inexigibilidade de licitação.

Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei nº 14.133 de 2021, autorizando a Administração a realizar contratação direta, sem licitação.

A norma esculpida no art. 74, III, b) e c) da Lei nº 14.133 de 2021, a qual entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição em casos em que a Administração pretende realizar a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual. Assim, no caso em comento, a contratação é baseada no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, que trata da contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias,

De tal missão se incumbiu a legislação que excepcionou a regra da prévia licitação, ora em razão de situações de flagrante excepcionalidade, onde a licitação, em tese, seria possível, mas pela particularidade do caso, o interesse público a reputaria inconveniente, como é o caso da dispensa, ora em razão da inviabilidade da própria competição ou da falta de condições para a Administração confrontar ou cotejar

determinados bens ou serviços, que por sua singularidade ou características do executor deixam de apresentar semelhança com outros, como é o caso da inexigibilidade.

O artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, regula as hipóteses de inexigibilidade de licitação. O caput trata da hipótese em que simplesmente há inviabilidade de competição e seus incisos I, II, III IV e V, disciplinam, respectivamente, a contratação direta em função da exclusividade do fornecedor em face do produto ou serviço, contratação de profissional do setor artístico, contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização e aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha., conforme se infere ipsi litteris:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

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

Neste ponto, cumpre fazer uma digressão para ressaltar que a contratação em análise se fundamenta no art. 74, inciso III, “C”, da Lei Federal nº

14.133/2021. Com efeito, a contratação de empresa especializada em serviços seja por meio de profissional pessoa física, ou mesmo pessoa jurídica, reveste-se de singularidade na medida em que exige do profissional argúcia e desenvoltura em seu mister, para não levar à bancarrota a atividade desenvolvida pelo administrador público, que por tal motivo deve depositar confiança especial naquele contratado. Outra argumentação doutrinária que reforça a ideia da singularidade da prestação de serviços é a que ressalta as peculiaridades dessa prestação quanto ao caráter individualíssimo e de cunho não mercantil.

No entanto, para perfeito atendimento aos critérios estabelecidos pela citada norma, faz-se necessário que o processo seja instruído com os documentos exigidos no art.72 e incisos, senão vejamos:

“Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço; VIII - autorização da autoridade competente. Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do

Prefeitura Municipal de Tucuruí

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.
CEP: 68.456-180

contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Observa-se ao compulsar os autos se encontram todos os documentos necessários em atendimento ao que o artigo supracitado exige. Inexigibilidade para contratação de escritório contábil sem grande complexidade técnica pode ser dispensado o ETP ou TR, se o DFD já contiver justificativas técnicas e descritivo suficiente. Já se a contratação for mais complexa (ex: envolve implantação de sistema contábil, consultoria estratégica, produção de pareceres técnicos especializados), a ausência de TR ou ETP pode ser falha

Embora a lei diga “se for o caso”, os Tribunais de Contas têm exigido que, sempre que possível, se anexe pelo menos um Termo de Referência simplificado, mesmo em inexigibilidades — para deixar claros o objeto, o preço, as justificativas, os parâmetros da contratação e a singularidade do serviço.

Ademais, a contratação deve obedecer ao que determina o Art. 72 da Lei 14.133/2021, exigindo como documento obrigatório o DFD e, “se for o caso”, o Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência ou Análise de Riscos. Recomenda-se a formalização, ainda que posterior, de um Termo de Referência simplificado, com o objeto, metas e critérios de controle de execução contratual, conforme boas práticas recomendadas pelos Tribunais de Contas.

Ressalte-se que, por se tratar de serviços técnicos especializados para órgãos vinculados ao mesmo ente (Município), recomenda-se que a contratação seja unificada e não fragmentada por fundo, para evitar risco de fracionamento da despesa. Por outro lado, passamos ao plano de trabalho desenvolvido pela empresa, onde verifica-se que a empresa se demonstra tecnicamente qualificada através dos documentos e atestados de capacidade técnica acostados nos autos.

É a própria Lei Federal nº 14.133/21, em seu art. 74, § 3º, que estabelece o que vem ser a notória especialização. É aquela detida por profissional ou empresa, no campo de sua especialidade. É quase unânime que o conceito de notória especialização traz em si mesmo certa propensão à ambiguidade.

“§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o

Prefeitura Municipal de Tucuruí

Trav. Raimundo Ribeiro de Souza, nº 01, Santa Izabel.
CEP: 68.456-180

profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho 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”.

Tem-se embutido aí, para alguns, a característica de exclusividade. A ser verdade isso, seria redundante o inciso III do art. 74 da referida Lei. Neste particular, corrobora a sempre veiculada jurisprudência do TCU quanto ao assunto, calçada no destacado voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, constante da Decisão-TCU nº 565/95, parcialmente transcrito a seguir:

“Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e conseqüentemente a inexigibilidade de licitação, 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. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga”.

Não se fala, em singularidade do serviço na medida que tantos outros profissionais poderiam prestá-lo, mas na exigência de comprovação de que, por força da confiança depositada em determinado prestador de serviço, apenas ele está apto a atender os anseios do ente público. Consta-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, assim, enfatizamos, pois, que a empresa juntou atestados de capacidade técnica e comprovação de trabalhos anteriores, subscritos pelo gestor, em anexo.

Portanto, a contratação da empresa está devidamente enquadrada aos requisitos necessários para contratação por inexigibilidade, uma vez que atende as características de notória especialização, por conseguinte, incorre na singularidade do objeto que tem por escopo a capacitação voltadas para as necessidades da Prefeitura Municipal de Tucuruí, conforme conteúdo programático e justificativas colacionada aos autos.

Quanto à justificativa de preço, tem-se que o mesmo se resta demonstrado através da juntada de contratos semelhantes objeto semelhantes ao pleiteado, evidenciando-se que os preços praticados pela empresa estão similares e razoáveis ao preço proposto para a Prefeitura, como também é o valor cobrado para a participação de qualquer interessado. Portanto, afastam, em tese, a hipótese de abusividade e/ou incompatibilidade com o praticado perante outros órgãos. Destarte, deve o controle avaliar se foram atendidas as exigências, visto que pesquisa de preços deve ser fundamentada em múltiplas fontes, não se limitando a contratações similares, salvo justificativa formal e plausível da inviabilidade de outras fontes

O artigo 72, VI e VII, da Lei n.º 14.133/2021 que estabelecem a necessidade de instruir os autos com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, que consta em anexo juntamente com o requisito do artigo 72, VIII, da Lei n.º 14.133/2021 que prevê a necessidade de autorização pela autoridade competente, em anexo.

Não obstante o entendimento acima, o qual nos filiamos, é importante destacar que a empresa contratada preenche as seguintes circunstâncias:

- *Os serviços são específicos e possuem peculiaridades quanto à maneira e o modo de prestação, somente podendo ser realizados com confiabilidade por pessoas habilitadas e capacitadas;*
- *Os serviços apresentam complexidade técnica e devem ser feitos sob encomenda por um terceiro, devendo este reunir um conjunto de atributos que não podem ser mensurados por critérios objetivos; e*
- *Os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais, dispostas no parágrafo único do art. 74, da Lei nº 14.133/21.*

Analisada a possibilidade jurídica do processo, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da Lei nº 14.133/2021, haja vista que a notória especialização restou comprovada, considerando a documentação juntada aliada ao requisito da confiabilidade do gestor na empresa sob análise

Ademais, este órgão manifesta-se favoravelmente ao prosseguimento das demais etapas face ao processo de contratação direta, para sanar a necessidade do objeto em tela, bem como pela divulgação no site oficial do Governo Federal e que poderá ser complementada por divulgação em site eletrônico oficial do órgão municipal.

Na Nova Lei de Licitações e Contratos, o Art. 94 prevê que a “divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura”.

“Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura: [...] I - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta”.

De acordo com o disposto no art. 174 da Lei nº 14.133/2021, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) constitui um sítio eletrônico oficial destinado

à “divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei” (inciso I). Nesses termos, infere-se que nos termos da nova Lei de Licitações, não se impõe mais a divulgação dos extratos de termos aditivos na imprensa oficial, como condição para a eficácia das alterações promovidas nos contratos. Em vez disso, a nova Lei de Licitações exige a divulgação dos contratos e de seus aditamentos apenas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

“Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

II - realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos.

Ocorre que, de maneira suplementar, a publicação poderá ser feita, também, no Diário Oficial do Município, todos com o fito de resguardar a publicidade do ato, nos termos do artigo 175 do mesmo diploma legal.

“Art. 175. Sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações”.

O artigo 72, IV, da Nova Lei de Licitações estabelece, dentre outras exigências, que o processo de ineligibilidade seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido. Na mesma linha, destaca-se o que dispõe o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021:

“Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa”.

No caso dos autos, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante juntada de despacho emitido por servidor público competente, atestando a existência de crédito orçamentário.

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, a contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação, ou nos atos preparatórios que antecederam a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade.

“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”.

Tais quesitos, segundo os incisos do art. 62 da mesma Lei, englobam habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira. Os autos foram instruídos com a comprovação da regularidade na habilitação da empresa.

Quanto a minuta do contrato juntada aos autos, está em consonância com aos requisitos insculpidos no art. 92 da Lei de Licitações. Portanto, considerando a singularidade e a notória especialização requeridas para a prestação dos serviços de assessoria jurídica especializada, conclui-se que a aplicação da inexigibilidade de licitação, nos termos do Artigo 74, III, C, da Lei 14.133/2021, é adequada e justificada para o caso em questão.

CONCLUSÃO

Isto posto, este núcleo jurídico opina a adoção do procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação direta de empresa Especializada Contabilidade Pública em atendimento às necessidades das demandas para o Fundo Municipal da Saúde do Município de Tucuruí/PA. Tal medida visa garantir a obtenção dos serviços necessários para o adequado suporte, resguardando os interesses da Administração Pública, respaldado no art. 74, inc. III, alínea C, da Lei nº14.133/21.

Sendo assim, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se favoravelmente à

contratação direta da empresa, desde que posterior análise das recomendações, nos termos e condições constantes nos autos, por inexigibilidade de licitação, para a execução dos serviços técnicos especializados descritos, ressaltando a regularidade da justificativa de preços apresentada.

Tucuruí-PA, 20 de maio de 2025.

FRANCISCO GABRIEL FERREIRA

Procurador Municipal

Portaria nº 455/2023-GP

OAB/PA 31.096