Processo n° 2025/041401-CMP

Modalidade: Inexigibilidade de Licitação nº 003/2025.

1 – RELATÓRIO.

Versam os presentes autos de consulta formulada pelo Agente de Contratação para que seja analisada juridicamente a legalidade e possibilidade de contratação direta de **Pessoa Jurídica para Serviços de Assessoria e Consultoria Jurídica na Câmara Municipal de Primavera**, da empresa **BRUNO ASSUNCAO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**, inscrita no CNPJ nº 60.113.427/0001-28, com sede na Trav. Angustura, nº 3242, Marco, CEP: 66.093-040, Belém/PA, mediante inexigibilidade de licitação, para atendimentos das demandas especializadas da Câmara Municipal de Primavera/PA.

Na oportunidade não vislumbro nenhuma ilegalidade, passamos a opinar.

Trata-se de Autos do Procedimento na modalidade inexigibilidade, nos termos do art. 74, III, "c" da Lei n° 14.133 de 01 de Abril de 2021, com o fito de promover a contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica, para prestar serviços de assessoria jurídica junto ao legislativo municipal de Santa Primavera/PA.

Foi-nos encaminhado o procedimento, contendo, dentre outros documentos, os seguintes:

1) Documento de Formalização da Demanda –DFD;

2) Cotação e vantajosidade;

3) Termo de Referência;

4) Proposta comercial;

5) Declaração de Adequação Orçamentária;

6) Termo de Autorização da Chefe do Poder Legislativo;

7) Documentação da Empresa;

8) Certidões Negativas;

9) Declarações;

10) Capacidade Técnica;

11) Autuação;

12) Processo administrativo de inexigibilidade;

13) Minuta de inexigibilidade;

14) Despacho ao Jurídico.

Era o que cumpria relatar.

Visto isso, em relação aos aspectos extrínsecos do procedimento, verifica-se que a instrução processual observou, no que couber, a Orientação Normativa AGU nº. 02/2009, que preceitua que os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.

Sendo assim, passamos a análise jurídica do caso em tela, ressaltando que o presente parecer será opinativo, de modo que tal opinião não vincula o administrador público, podendo o administrador público entender de modo diverso. Tendo este Parecer o escopo de assistir a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos a serem praticados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

2 - ANÁLISE JURÍDICA.

Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos e/ou requisitos eminentemente jurídicos do presente procedimento.

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei nº 14.133 (Nova Lei de Licitações).

Como bem disserta o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a licitação visa:

> **[...] proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares. (1980, p. 158).**

Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, conditio *sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a

Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Odete Medauar destaca que "A Administração não pode contratar livremente, porque deve ser atendido o princípio da igualdade de todos para contratar com a Administração e a moralidade administrativa, sobretudo" (2010, p. 187).

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, "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 pessoa jurídica para a prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica, que acompanhe o legislativo do município de Primavera/PA como um todo, que contempla as sessões plenárias; pautas; requerimentos; monções; impugnações; propostas legislativas; ofícios; processos administrativos; processos de construção legislativa específica; representação em órgãos públicos; acompanhamento de processo de prestação de contas; representação junto ao TCM/PA, para receber autos de processos para julgamento; entre outros atos que se fizerem necessários.

> 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;**

Em consonância com o exposto acima, no caso dos autos, a Administração comprova a notória especialização e a natureza dos serviços técnicos especializados, justificando a impossibilidade de competição.

Insta destacar, ainda, que a matéria em epígrafe é dotada de baixa complexidade jurídica, porquanto, via de regra, restringe-se a conferência documental e adequada instrução processual, a qual será orientada por Lista de Verificação específica para a hipótese de Contratação Direta realizada nos moldes da Lei nº 14.133/2021.

Deste modo, consoante a justificativa/objetivo e detalhamento da contratação c/c as declarações postas, a administração justifica tecnicamente que os produtos/serviços a serem contratados através da contratação direta em tela são os únicos a atenderem a necessidade da Administração.

Contudo, vejamos alguns pontos que devem ser observados. A presente manifestação referencial tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de consultoria e assessoria jurídica, para prestar serviços de assessoria contábil junto a Câmara Municipal de Primavera /PA.

Logo ao seu início, precisamente no art. 2º, inciso V, a Lei nº 14.133/2021 trouxe previsão da aplicação de suas normas a "serviços técnico-profissionais especializados" em especial o serviços de escritório jurídico, de logo, atraindo o estatuto licitatório para o objeto paradigma. Sabe-se que, nos termos art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, existe a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional também reconhece a existência de exceções a essa regra, ao registrar a ressalva dos casos especificados na legislação.

Desse modo, tal como admitiu o poder constituinte, a lei previu casos excepcionais que permitem à Administração Pública realizar contratações diretas, sendo nas hipóteses em que o procedimento licitatório é dispensado (art. 75) e naquelas em que ele é inexigível (art. 74), conforme dispõe a Lei nº. 14.133/2021. A presente manifestação referencial, conforme alhures destacado, limitar-se-á à hipótese de contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para os fins pretendidos, termos do art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021.

Assim, o art. 74 do novo estatuto licitatório, o legislador faz uma lista exemplificativa de situações que podem caracterizar essa ausência de competição, e, consequentemente, levar à inexigibilidade, incluindo-se aí as contratações de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área, podendo ser comprovada conforme indicado no § 3º do mesmo dispositivo.

Considera-se de notória especialização o 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.

Atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a especialização notória, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação, o que acarreta a necessidade de demonstrar experiência, credibilidade e confiança na prestação dos serviços contratados, motivo pelo qual não se verifica viável a competição.

A notória especialização não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço.

Tal característica é principalmente do corpo técnico, não devendo se confundir fama com notória especialização.

Os serviços previstos na lei podem ser prestados por vários especialistas, ou seja, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração Pública, outros também podem dominá-la; no entanto, todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.

É preciso tratar da necessidade de ainda se demonstrar a "singularidade" do serviço especializado, tendo em vista que, a exemplo do que já ocorrido na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), foi eliminada a expressão de "natureza singular" com o advento da Lei nº 14.133/2021. Em suma, a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Nacional nº 14.133/2021) foi omissa quanto à necessidade de demonstração da singularidade das serventias, porquanto seu art. 74 estabeleceu que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial, dentre outros casos, na contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

A omissão levou alguns doutrinadores a defender o fim da necessidade da evidenciação da singularidade nas contratações diretas mediante inexigibilidade. Apesar de corrente doutrinária nesse sentido, há se observar a necessidade, ao menos durante o prazo de vigência deste opinativo, de se preencher o requisito da singularidade, mesmo que indiretamente no arcabouço da justificativa.

Dessa maneira, para haver singularidade, devem ser preenchidas as seguintes circunstâncias: 1) 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; 2) 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 3) os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais. Está presente os elementos pela especificação apresentada nos autos do processo, em especial, pela atuação junto a diversos órgãos correlatos.

Com efeito, a demanda é singular quando possui peculiaridades que as diferenciam das demandas padrão, sendo que no caso concreto, a resposta que a licitada pode gerar à administração pública é específica, satisfazendo a necessidade inicialmente exigida.

Essa conclusão referencial foi obtida por critérios de segurança jurídica e hermenêutica, sobretudo no contexto de transição de regimes licitatórios, vivenciado em nossa atualidade.

Superada a possibilidade jurídica do pleito, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da LLC.

3 - DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL.

Analisada a questão referente ao enquadramento da contratação direta, cumpre agora examinar a observância dos requisitos legais impostos. Nesse particular, observa-se que o artigo 72 da Lei n.º 14.133/2021 assim dispõe:

> "Do Processo de Contratação Direta
>
> 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 contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial."

4 - DAS ETAPAS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E EXAME JURÍDICO DOS RESPECTIVOS DOCUMENTOS.

O documento de oficialização da demanda e Termo de Referência: principais elementos.

Constata-se que no presente caso de inexigibilidade de licitação, onde será realizado o processo de contratação direta, o art. 72 da Lei de Licitações prevê que, se for o caso, pode ser dispensada a feitura do ETP.

> 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.

Diante disso, o ETP não foi dispensado mesmo nos casos em que a licitação não é obrigatória, por precaução.

O Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico- financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2020. Adicionalmente, deve a pesquisa de preços refletir o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Todas estas informações devem constar pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração, cabe à assessoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

No caso, foram estimados os custos total da contratação a partir de cotações e contratos, por ser inexigível a licitação.

O artigo 72, IV, da Nova Lei de Licitações estabelece, dentre outras exigências, que o processo de inexigibilidade 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 declaração orçamentária.

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. Tais quesitos, segundo os quatro 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.

O artigo 72, VI e VII, da Lei n.º 14.133/2021 estabelecem a necessidade de instruir os autos com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

O artigo 72, VIII, da Lei n.º 14.133/2021 prevê a necessidade de autorização pela autoridade competente, providenciada devidamente adotada pelo Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Primavera /PA.

Alerta-se também para a necessidade de cumprimento, no momento oportuno, da exigência inserta no parágrafo único do art. 72 da Nova Lei de Licitações, o qual determina que “o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial”.

Nesse particular, cumpre chamar atenção para o artigo 94 da Lei n.º 14.133/2021 que assim dispõe:

> “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 - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação; II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.”

Recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do

público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, §único e 94 da Lei n.º 14.133/2021).

Conforme Art. 95 da Lei 14.133/21 é "facultativo a celebração de contrato nos casos em que a Administração puder substitui-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço".

Todavia, a Administração providenciou a minuta, a qual atende aos requisitos insculpidos no art. 92 da Lei de Licitações.

5 - CONCLUSÃO

Diante do exposto, oriento o ordenador de despesa de acordo com a análise jurídica acima e aprovo a minuta do contrato de inexigibilidade nº 03/2025-CMP-INEX, nos termos do artigo74. III da Lei 14.133/2021, "c", a ser firmado com a empresa **BRUNO ASSUNCAO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**, inscrita no CNPJ nº 60.113.427/0001-28, com sede na Trav. Angustura, nº 3242, Marco, CEP: 66.093-040, Belém/PA, representada pelo senhor BRUNO MARCELLO FONSECA DE ASSUNÇÃO, brasileiro, solteiro, OAB nº 19.340, inscrito no CPF/MF nº 957.016.562-68, residente e domiciliado na cidade de Belém, Pará, por inexigibilidade de licitação.

Verifico que quanto aos aspectos jurídico-formais, não há óbice legal quanto ao prosseguimento do procedimento de inexigibilidade para a pretendida contratação, desde que seguidas as orientações acima, na forma da Minuta de Edital, Termo de Referência e anexos, as quais foram elaboradas em consonância com a legislação disciplinadora da matéria.

É o Parecer, SMJ.

Primavera/PA, 15 de abril de 2025.

NIKOLLAS GABRIEL PINTO DE OLIVEIRA

Assinado de forma digital por NIKOLLAS GABRIEL PINTO DE OLIVEIRA

NIKOLLAS GABRIEL P. DE OLIVEIRA
Advogado – OAB/PA nº 22.334