

CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

PARECER JURÍDICO AJUR

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO 002/2024

ÓRGÃO CONSULTOR: PREFEITURA MUNICIPAL.

OBJETO: Análise e emissão de parecer acerca da legalidade do procedimento administrativo adotado, bem como da minuta do contrato, objetivando a contratação de Serviços de Consultoria e Treinamento para Implantação de Regularização Fundiária Urbana no Município de Inhangapi/PA.

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE CONSULTORIA E TREINAMENTO PARA IMPLANTAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA. ART. 74, III, "c", DA LEI N° 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

Vieram os autos do processo em epígrafe para análise desta assessoria jurídica e emissão de parecer acerca da legalidade do procedimento administrativo adotado, bem como da minuta do contrato, objetivando a contratação de Serviços de Consultoria e Treinamento para Implantação de Regularização Fundiária Urbana no Município de Inhangapi/PA.

Anexado aos autos, constam os seguintes documentos: Solicitação de contratação pela autoridade competente; Proposta apresentada pela empresa RENATO MORAES SOCIEDADE INDIVDUAL DE ADVOCACIA, CNPJ sob n° 33.727.990/0001-13; Justificativa para a Contratação sob a qual o processo está embasado, onde consta a fundamentação legal, a escolha da empresa executante, bem como, foi juntado DFD, ETP, Termo de Referência, descrevendo as especificações do objeto e valor, etc.

Em despacho, o Prefeito do Município autorizou a abertura do presente processo.

Em ato contínuo, o processo foi autuado, com a numeração das páginas, juntamente com a composição do setor de licitação, contendo visto do responsável.

No referido despacho o agente de contratação solicitou ao Setor de Contabilidade a indicação de previsão orçamentária, bem como a disponibilidade de recursos financeiras necessários ao custeio estimado da despesa. Por sua vez, o Setor de Contabilidade, através do assessor financeiro, apresentou a dotação orçamentária, bem como, a declaração de adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme determina o inciso II, do Art. 16 da Lei nº 101/2000.



CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

Consta o Termo de Juntada e Conferência de documentos de Habilitação da Empresa, necessária a comprovação de sua habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, capacidade financeira e qualificação técnica para prestação do serviço.

Por fim, em despacho, os autos foram encaminhados para análise e parecer jurídico, constando a minuta do futuro instrumento contratual.

É o necessário a relatar. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cabe destacar que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o Gestor Público, se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Para tanto, a análise que se segue é estritamente jurídica, não adentrando aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto às outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

As contratações públicas, são, em regra, precedidas de procedimento licitatório que assegure igualdade de condições a todos os licitantes, por força do que prescreve a Constituição Federal em seu art. 37, inciso XXI. A exceção consiste na contratação direta por dispensa de licitação, prevista no art. 75, e por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, ambos da Lei nº 14.133/21.

Neste diapasão, a contratação em questão será realizada por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei n° 14.133/2021, in verbis:

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



CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

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;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;
- IV objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento; V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

[...]

§ 3° Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, 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. § 4° Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

(destaques e omissis)

Como é possível compreender, é inexigível a licitação quando inviável a competição e, nesta hipótese em especial, para as contratações de serviços técnicos especializados, de natureza prevalentemente intelectual, com empresas ou profissionais de notória especialização.

[...]



CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

No mesmo sentido, cumpre esclarece que o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do enunciado 252 fixou entendimento de que "A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n° 8.666/93, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado".

Não obstante o texto supracitado se refira a antiga Lei nº 8.666/93, entende-se ser plenamente aplicável a nova Lei de Licitações, posto que o inciso II do artigo 25 da antiga lei faz referência à possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, entendimento esse que se encontra configurado no inciso III, do art. 74, da Lei nº 14.133/2021.

Sob esse prisma, cabe transcrever as lições de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, que distinguem as espécies de inviabilidade de competição entre relativa e absoluta, nos seguintes termos:

A inviabilidade de competição pode ser absoluta (art. 74, inciso I e IV) ou relativa (art. 74, incisos II, III e V). Configura a inviabilidade absoluta a inexistência de competidores, ou seja, quando apenas uma pessoa pode executar o objeto pretendido pela Administração (art. 74, inciso I) ou quando a Administração precisa contratar todos os interessados que preencham as condições definidas para a contratação (art. 74, inciso IV). Será relativa quando, apesar de existir mais de uma pessoa capaz de executar o objeto pretendido, a Administração não dispuser de meios e critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa.

Semelhantemente, aduz Marçal Justen Filho que a inviabilidade de competição é um conceito complexo que pode decorrer de fatores diversos, inclusive da ausência de critérios objetivos para a seleção do objeto, in verbis:

- 1.3) "Inviabilidade de competição" como uma decorrência
- É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

[...]

3) Ausência de pressupostos necessários



CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

à licitação

[...]

3.3) Ausência de objetividade na seleção do objeto A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento, a competição perde o sentido.

(omissis)

Nesse contexto, observa-se que a hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021 decorre justamente da ausência de parâmetros objetivos para a seleção do objeto. Assim, os quesitos exigidos pela norma são: inviabilidade (relativa) de competição; contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização; não se tratar de serviços de publicidade ou divulgação; contratação que envolva assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias.

Destaca-se que a própria Lei n° 14.133/2021 já estabelece que os serviços de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias são considerados serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (art. 6°, XVIII, "c").

De outra ponta, a notória especialização é a "qualidade de profissional ou de 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, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto contratual" (art. 6°, XIX, e art. 74, §3°, da Lei n° 14.133/2021).

Em relação a esse requisito registre-se que 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. A notória especialização diz muito mais sobre a demanda da Administração do



CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

que propriamente sobre as circunstâncias dos interessados em atendê-la.

Cumpre esclarecer, que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ao contrário do que prevê a Lei nº 8.666/93 (art. 25, II), suprimiu a exigência de comprovação da singularidade dos serviços para caracterização da inexigibilidade. Em Parecer nº. 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU, a Advocacia Geral da União, inclusive, dispõe:

f) Em relação ao ponto principal, acerca da não previsão da comprovação da natureza singular do serviço a ser prestado pela empresa ou profissional de notória especialização, pelas razões elencadas neste parecer, manifestamo-nos pela desnecessidade de sua comprovação para a contratação por inexigibilidade de licitação [...]

(omissis)

Este também o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus n $^\circ$ 669.347/SP:

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. ART. 89 DA LEI N. 8.666/1993. AÇÃO PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. REQUISITO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO SUPRIMIDO PELA LEI N. 14.133/2021. CARÁTER INTELECTUAL TRABALHO ADVOCATÍCIO. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DE EFETIVO PREJUÍZO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. A consumação do crime descrito no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, agora disposto no art. 337-E do CP (Lei n. 14.133/2021), exige a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos. 2. O crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993 é norma penal em branco, cujo preceito primário depende da complementação e integração das normas que dispõem sobre hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitações, agora previstas na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021). 3. Dado o princípio da tipicidade estrita, se o objeto a ser contratado estiver entre as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, não há falar em crime, por atipicidade da conduta. 4. Conforme disposto no art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021 e no art. $3^{\circ}-A$ do Estatuto Advocacia, o requisito singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza



CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

intelectual do trabalho a ser prestado. 5. A mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público. 6. Ausentes o dolo específico e o efetivo prejuízo aos cofres públicos, impõe-se a absolvição do paciente da prática prevista no art. 89 da Lei n. 8.666/1993. 7. Agravo regimental desprovido."

Em comentário ao aludido acórdão, Fernão Justen De Oliveira, comenta:

O aludido acórdão do STJ estabelece o ponto de partida hermenêutico adequado para a Lei 14.133, em especial sobre a singularidade do objeto: o seu art. 74, III, retirou-a do rol de requisitos da contratação de serviços técnico especializado por inexigibilidade. Vale dizer, aquele antigo requisito não mais existe em nosso ordenamento, ao menos como integrante da aplicação dessa modalidade de contratação. A inviabilidade de competição, como ausência dos "pressupostos para escolha objetiva da proposta mais vantajosa" não se subordina à identificação da singularidade do objeto (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, p. 997).

Aponte-se ainda não se tratar mais de suprimento (fictício ou não) da singularidade, para alguns serviços, por declaração da lei. Desta feita, todo e qualquer serviço técnico especializado de natureza intelectual por agente dotado de notória especialização prescinde da singularidade do objeto para ser contratado.

[...]

Por outro lado, o §3º definiu a notória especialização como a reputação demonstrando que o trabalho do profissional é essencial e adequado para satisfazer o objeto contratado.

Por outro lado, mesmo não se exigindo a singularidade do objeto a ser contratado, a Administração Pública, deverá observar que se trata de serviço de natureza predominantemente intelectual realizado por profissionais ou empresas de notória especialização; e que a realização da licitação será inadequada para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Portanto, para que a contratação de um serviço técnico especializado por inexigibilidade seja considerada legítima, é essencial que, além de haver notória especialização e uma natureza predominantemente intelectual, a inviabilidade de competição, que é o principal fundamento para a contratação direta por inexigibilidade, seja claramente demonstrada.

2.1. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Em relação as contratações diretas, há a exigência de



CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

documentos a serem apresentados para a sua realização, conforme determina o art. 72 da Lei nº 14.133/2021, 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.

Da análise do Documento de Formalização da Demanda - DFD, percebe-se que consta, especialmente, a justificativa da necessidade da contratação, o nome do setor requisitante com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a realização dos serviços, sendo esses requisitos essenciais em tal documento.

Por sua vez, 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. Em suma, o ETP deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a solução mais adequada, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação.

O $\$1^\circ$ do art. 18, da Lei Federal n° 14.133/2021, determina os elementos que este instrumento de planejamento deverá conter, e, o $\$2^\circ$, por sua vez, fixa como obrigatórios: (a) a descrição da necessidade da contratação (inc. I); (b) a estimativa das quantidades para a contratação (inc. IV); (c) a estimativa do valor da contratação (inc. VI); (d) a justificativa para o



CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

parcelamento ou não da contratação (inc. VIII); (e) o posicionamento conclusivo sobre a viabilidade da contratação (inc. XIII).

Seguindo a análise, verifica-se que o termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, necessita conter os seguintes itens, segundo o inciso XXIII do artigo 6° da Lei n° 14.133/2021:

Art. 6°[...]

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;

De outra ponta a escolha do fornecedor e a justificativa do preço são aspectos de certo modo interligados. Todavia, no plano



CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

concreto ostentam autonomia, e a justificativa de preço é o componente mais sensível de qualquer contratação direta, visto que o preço influencia substancialmente na avaliação da vantajosidade da proposta, pois, por melhor que seja o objeto adquirido, se o preço for excessivo ou inexequível, o produto é uma aquisição desvantajosa.

Levando em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação não será examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade. Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME N° 65/2021, que também se aplica às contratações diretas. 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.

2.2. DA MINUTA DO CONTRATO

No que tange a minuta do contrato e sua concordância com as imposições do art. 92 da Lei n $^{\circ}$. 14.133/21, observa-se a obrigatoriedade do mesmo ser composto por cláusulas essenciais para a sua formalização, vejamos:

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



CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

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.

Quanto a minuta em análise, observa-se que a está em conformidade com o que determina o dispositivo acima, visto que cumpriu com os principais requisitos exigidos quanto as suas



CNPJ: 05.171.921/0001 - 30

formalidades e composição de cláusulas que se fazem necessárias para elaboração de um contrato.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica ressalva as atribuições próprias desta alçada que não incluem a apresentação e apreciação das justificativas, opina-se pela possibilidade do prosseguimento da licitação na modalidade inexigibilidade.

Por fim, o presente parecer limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica "in abstrato", ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas, não adentrando na conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos, tampouco na justificativa de contratação

É o parecer, salvo melhor juízo.

Inhangapi/PA, 13 de junho de 2024.

Georgete Abdou Yazbek
Assessora Jurídica - OAB/PA 4.858