



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

Parecer Jurídico

Processo nº 022025

Inexigibilidade de Licitação nº 02/2025

Assunto: Serviços de Software de Sistema de Folha de Pagamento

Valor: R\$ 8.400,00.

***DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
INEXIGIBILIDADE. LEI 14.133/2021.
ANÁLISE JURÍDICA.***

01. RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa de software para sistema de folha de pagamento para a Câmara Municipal de Muaná.

Os seguintes documentos chegam a essa assessoria:

- I.Documento de formalização da demanda.
- II.Minuta de Contrato.
- III.Declaração de compatibilidade orçamentária.
- IV. Atestado de capacidade técnica.
- V.Razão da escolha.
- VI.Justificativa de preço.
- VII. Justificativa da contratação.
- VIII. Autorização da autoridade competente.
- IX.Contrato.



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná
X. Documentos de habilitação.

É o relatório.

02. DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, 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. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7 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.

De fato, presume-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, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.'**

(Acórdão TCU 1492/21)

A) CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

Como já afirmado, a obrigatoriedade de licitar não é regra absoluta, eis que é mitigada pela própria Constituição da República que, em seu art. 37, inc. XXI, permite a contratação direta nas hipóteses descritas na legislação.

Da leitura do texto constitucional, conclui-se que o constituinte delegou ao legislador a prescrição das hipóteses nas quais não será necessária a realização do certame, o que foi feito, especialmente, nos arts. 74 e 75 da Lei n.º 14.133/2021, os quais preveem causas de inexigibilidade e de dispensa de licitação consoante a presença de certos pressupostos e requisitos legais.

As hipóteses de inexigibilidade de licitação derivam exatamente da impossibilidade de competição, o que decorre da ausência de pressuposto lógico, jurídico ou fático, que justifique a sua realização, sendo o caso do objeto da contratação que ora se analisa neste parecer.

A avença em análise tem por objeto a contratação de empresa especializada em software de folha de pagamentos, para a Câmara Municipal de Muaná, com o objeto definido no documento de formalização de demanda (DFD).

Sem entrar no mérito da justificativa, passa-se a análise do processo, no caso em apreço há a previsão legal da inexigibilidade para a contratação de serviços de assessoria e consultorias técnicas, *in verbis*:

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;

Essa situação de inviabilidade de competição se fundamenta na essencialidade das características do profissional ou empresa que será contratado, ou seja, na sua individualidade, para fins de atendimento do interesse público em uma dada situação.

É que, embora haja diferentes alternativas para atender o interesse público, a natureza personalíssima da atuação do particular almejada impede que se realize um julgamento objetivo



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

A inexigibilidade deve ser concebida através de um sentido, o da inviabilidade do procedimento de competição, sob pena de se quebrar o parâmetro interpretativo capaz de permitir, ao aplicador do direito, a correta compreensão do que intentou o legislador.

Essa conclusão o levará a constatar, diante do caso concreto, a viabilidade de caracterizar, como inexigível ou não, situações não previstas no elenco do artigo 74, que sabemos não é exaustivo. Sobre o valor da contratação, basta lembrar que, mesmo quando inexigível a contratação, é necessária a apresentação de justificativa do preço, a contratação não deve extrapolar os valores de mercado.

Consoante a doutrina de Maria Sylvia Di Pietro¹, a seleção da modalidade de inexigibilidade de licitação ocorre nas circunstâncias em que **não há possibilidade de competição, em razão da existência de apenas um objeto ou uma pessoa que seja responsável pelo atendimento das demandas da administração, sendo a licitação, portanto, inviável para determinado objeto**, de modo que a inexigibilidade é decorrência da inviabilidade de competição.

A natureza **singular**, afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e de outro, não restringe a ponto de ser incomum, inédito, exclusivo, etc..., mas especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade ímpar. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina:

*"A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o **serviço pretendido pela Administração que é singular**, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana. Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada a noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma".*

A singularidade foi igualmente disposta no entendimento do TCU:

*"A contratação direta de serviço de advocacia, por inexigibilidade de licitação, com suporte no permissivo contido no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, demanda não só a demonstração da notória especialização do profissional ou escritório escolhido, **mas também a comprovação da singularidade do objeto da avença, caracterizada pela natureza 'excepcional, incomum à praxe jurídica' do respectivo serviço.**"*

(Acórdão 3924/2012 – Segunda Câmara. Relator Min. José Jorge.)

Ressalta-se que tal previsão não é novidade da lei 14.133/2021, tendo repetido a possibilidade já prevista na revogada lei 8.666/1993 de forma que pelo texto ter permanecido o mesmo a interpretação ao diploma permanece a mesma.

Ressalte-se que este também é o entendimento perfilhado pelo Ministério Público de Contas do Estado da Bahia, conforme se observa do Parecer TCM 72846-14, *in verbis*:

¹ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

*(...) Constata-se, pois, que a Lei fixou três premissas condicionantes à contratação destes serviços por inexigibilidade, quais sejam: (i) o serviço tem que ser técnico e deve constar do rol do art. 13 da Lei nº 8.666/93, (ii) o serviço deve ostentar natureza singular; (iii) o profissional contratado deve possuir notória especialização. A singularidade pode ser aferida pela peculiaridade da necessidade pública a ser satisfeita, ou seja, quando o interesse estatal escapa dos padrões de normalidade e exige uma prestação de especial complexidade ou especificidade, apta a justificar a contratação do profissional de notória especialização. De acordo com a Lei de Licitações, o requisito em questão refere-se ao objeto e não ao profissional. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, transcrito abaixo, para a caracterização do requisito citado não basta que o serviço esteja relacionado no art. 13 da Lei nº 8.666/93, deve ser de tal natureza singular que exija a contratação de profissional de notória especialização para a sua realização, vejamos: “A contratação de serviços técnicos (caso dos autos) sem licitação, depende, portanto, de três condições: 1) a enumeração do serviço no dispositivo legal supracitado (art. 13); 2) sua natureza singular, isto é, não basta estar enumerado no art. 13 da Lei nº 8.666/93, sendo necessário que o serviço se torne único devido à sua complexidade e relevância; e 3) **a notória especialização do profissional** (conforme disposto no §1º do art. 25 acima transcrito). Assim, não é qualquer serviço descrito no art. 13 da Lei nº 8.666/93 que torna inexigível a licitação, **mas aquele de natureza singular, que exige a contratação de profissional notoriamente especializado**, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa.” (STJ, Resp. 513.747/MG, Rel. Min. Gilson Dipp, Quinta Turma, Julgado em 28.01.2003). (...) A notoriedade pressupõe que aquele profissional é o mais adequado ao atendimento do serviço, tornando-se medida essencial a comprovação de que os conhecimentos dominados pelo profissional contratado exorbitam aqueles obtidos pelos profissionais em geral. (...).” (destacamos)*

Assim, prevalece o entendimento no sentido de que se torna **inexigível a realização de licitação para a contratação de serviços especializados de consultoria e assessoria e empresas com software**, pois trabalho de natureza singular e da empresa que detém o sistema de folha de pagamento, com notória especialização, como é o caso *sub examine*, de acordo com a análise dos autos, compulsado o competente atestado de capacidade técnica.

Ainda, diante das lições de Marçal Justen Filho, em sua obra **COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**, ensina o doutrinador:

“A primeira hipótese de competição reside na ausência de pluralidade de contratação para a Administração Pública. Quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação seria imprestável. Mais precisamente, a competição será inviável por que não há alternativas diversas para serem entre si cotejadas.”

(JUSTEN FILHO, Marçal. COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. Ed. Dialética. 13ª edição. São Paulo – SP. 2009. Pg. 346).

Portanto, a contratação direta por inexigibilidade de serviços de assessoria e consultoria, nos termos do art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021, é legalmente possível.

No presente caso, conforme os autos, **verifica-se que os requisitos foram devidamente preenchidos, com destaque para a análise do atestado de capacidade técnica e os demais documentos comprobatórios juntados**. Assim, entende-se que a contratação



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

direta se encontra regular, atendendo aos critérios exigidos pela legislação e pela doutrina jurídica, garantindo a conformidade do procedimento com os princípios da administração pública.

B) DOCUMENTOS INSTRUTÓRIOS, ARTIGO 72 DA LEI 14.133/2021.

Importante mencionar que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/2021:

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.

Logo, a colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

Concernente à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, faz-se necessária a juntada aos autos da Solicitação Financeira, com a declaração de que a despesa possui adequação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, destacamos os entendimentos dos juristas Diógenes Gasparini² e Marçal Justen Filho³, respectivamente:

“A dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta. Sendo assim, tudo o mais (verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação (...)) deve ser publicado.”

“A configuração de contratação direta, sem licitação, não autoriza o não preenchimento dos requisitos de habilitação e contratação (ressalvadas hipóteses excepcionais (...)). O sujeito que

² GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 465

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revista dos Tribunais: São Paulo. 16ª edição, p. 526



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

não satisfizer os requisitos de habilitação deve ser excluído não apenas da licitação. Também será vedada a sua contratação direta.”

Para a comprovação da regularidade fiscal, exigida mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, foram colacionados aos autos certidões negativas e de regularidade fiscal, trabalhista e de FGTS, em conformidade com o disposto no art. 68, da Lei n.º 14.133/21. Registre-se que a contratação direta, ou sem licitação, não afasta a exigência do preenchimento dos demais requisitos de habilitação previstos no art. 62, da Lei 14.133/21, **o que restou satisfatoriamente atendido nos autos.**

Como já aqui exposto, a razão da escolha do fornecedor se deve à condição de inviabilidade de competição. E, no que se refere à justificativa de preço, os documentos dos autos bem evidenciam **que a pesquisa de preços foi efetivada na forma do art. 23, da Lei 14.133/2021.**

Isto porque, constam nos documentos enviados a essa assessoria a pesquisa de preços na forma de cesta de preço formalizada assinada por servidor competente nos moldes do art. 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.

(...)

§ 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.



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

Quanto a pesquisa, pontua-se que o artigo 23 *supra* deve ser interpretado com o critério topográfico segundo a melhor doutrina, isto é: deve ter prioridade a pesquisa de preços do inciso I, II e III antes de se realizar a cotação direta com os fornecedores e previamente a se chegar ao §4º. Neste sentido também o acórdão do TCU:

“As pesquisas de preço para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma ‘cesta de preços’, devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. **A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cesta de preços referenciais**”
(Acórdão 1875/2021 – Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro)

Portanto, entende essa assessoria que a pesquisa foi realizada e encontra-se de acordo com os parâmetros legais.

Ainda, no caso específico de **contratação direta**, como o presente caso, o §4º do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021 possibilita a adoção de critérios diferenciados para estimar o valor do objeto, caso não seja possível observar o rito previsto no §1º. Nessa hipótese, o contratado deverá comprovar que os preços estão em conformidade com os praticados no mercado, mediante apresentação de documentos que demonstrem a adequação do valor, como notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à contratação, **ou por outro meio idôneo**, que permita aferir a razoabilidade e compatibilidade dos preços com o mercado.

Ressalta que no presente caso foram dispensados os instrumentos, estudo técnico preliminar, termo de referência, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo. Nos termos do inciso I do artigo 72, tais documentos só se fazem necessários se for o caso, pelo que se entende que a autoridade competente dispensou os referidos documentos conforme seu critério.

É de se ressaltar que a Lei n.º 14.133/21 priorizou a divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além de o parágrafo único do artigo 72 do supracitado diploma normativo exigir 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. Diante desse cenário, recomenda-se que o ato de contratação direta seja publicado no Diário Eletrônico deste Ente

Por fim, nos autos do processo em análise, esta assessoria verificou a existência dos documentos exigidos pelo artigo 72 da lei 14.133/2021 e entende que o processo se encontra regular.



Município de Muaná
Poder Legislativo
Câmara Municipal de Muaná

03. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica **manifesta-se pela legalidade do processo de inexigibilidade de licitação nº. 02/2025**, para a contratação de serviços de assessoria e consultoria em licitações, fundamentada no art. 74, III, “c” da Lei nº. 14.133/2021, opinando, assim, pelo regular prosseguimento da contratação.

Conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, **será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessoria jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.**

É o Parecer. SMJ.

Muaná, PA, 07 de janeiro de 2025.

GUSTAVO DE CASSIO CORDOVAL CARVALHO
OAB/PA 22.643