

Processo Administrativo nº 043/2025 (Inexigibilidade nº 043/2025)

REFERÊNCIA: MINUTA DE EDITAL DE LICITAÇÃO.

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação

EMENTA: Licitação. **Modalidade:** Inexigibilidade de Licitação. Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços profissionais de advocacia à Prefeitura Municipal com vistas à regularização de inadimplências fiscais por meio de medidas administrativas e judiciais. **Requisitante:** Chefia de Gabinete da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Tauá/PA. Lei nº 14.133/21.

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: 1. Lei Federal nº 14.133/2021; 2. Lei Complementar nº 123/2006; 3. Lei Federal nº 4.320/1964; 4. Lei Complementar nº 101/2000; 5. Decreto Municipal nº 001/2023/PMSAT; 6. Decreto Municipal nº 021/2023/PMSAT; 7. Decreto Municipal nº 022/2023/PMSAT; 8. Decreto Municipal nº 017/2024/PMSAT. **PARECER FAVORÁVEL.**

I. DO RELATÓRIO.

1. Trata-se de consulta jurídica realizada nos autos do **Processo Administrativo nº 043/2025 (Inexigibilidade nº 043/2025)**, no qual se busca inexigibilidade de licitação para contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços profissionais de advocacia à Prefeitura Municipal com vistas à regularização de inadimplências fiscais por meio de medidas administrativas e judiciais.

2. O presente feito foi instruído com diversos documentos, dentre os quais: **(i)** Documento de Formalização da Demanda contendo justificativa da necessidade da contratação assinada pela Chefia de Gabinete da Prefeitura Municipal de Santo Antônio do Tauá/PA; **(ii)** estudo técnico preliminar; **(iii)** termo de referência; **(iv)** proposta de preços; **(v)** razão da escolha; **(vi)** declaração de adequação orçamentária e financeira; **(vii)** autuação; **(viii)** portaria de nomeação do agente de contratação/pregoeiro, dos membros da equipe de apoio e dos membros da comissão de contratação; **(ix)** documentos da empresa; **(x)** minuta do contrato.

II. DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE JURÍDICA.

II.1. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE.

3. O art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade do envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

*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.
(...)*

4. Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Procuradoria proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

5. Considerando que, no caso em apreço, se está diante de processo específico de contratação, exsurge a legitimidade dos agentes de contratação para demandarem análise por parte do órgão de assessoramento jurídico, motivo pelo qual se verifica a presença da legitimidade no caso em tela.

II.2. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA.

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

7. Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto demandas de Licitações e Contratos, assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral, limita-se à análise da **compatibilidade jurídica** da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

II.3. DO ATENDIMENTO AS RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS.

8. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos despachos e pareceres jurídicos.

9. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres **comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores**. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

10. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

(...)

*Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, **sem a devida motivação**, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário.*

11. Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a **adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.**

III. DAS PROVIDÊNCIAS PRELIMINARES, RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES.

12. Como condição de viabilidade jurídica da contratação pretendida no presente processo, deve o gestor acolher as recomendações e condicionantes que se passa a apresentar ou, alternativamente, apresentar as devidas justificativas.

III.1. DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. REGULAMENTAÇÃO MUNICIPAL. DECRETO MUNICIPAL Nº 001/2023 DE 23 DE JANEIRO DE 2023.

13. A Lei Federal nº 14.133/2021 foi publicada no Diário Oficial de 1º de abril de 2021, com o escopo de substituir o arcabouço legislativo então vigente acerca da temática, notadamente as Leis nº 8.666/93, nº 10.520/2002 e artigos 1ª a 47-A do Regime Diferenciado de Contratações - RDC (Lei 12.462/2011).

14. A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece normas gerais de licitação e contratação pela Administração Pública, tendo em vista a competência privativa da União para legislar sobre as diretrizes básicas e princípios gerais alusivos ao tema, remanescendo a competência legislativa dos estados, municípios e Distrito Federal para a edição de normas específicas.

15. Nessa trilha, a nova lei se aplica a toda a Administração Pública, de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando no exercício da função administrativa, alcançando tanto a Administração direta, ou seja, os órgãos que integram os entes políticos nacionais, como a Administração indireta, representada por entidades com personalidade jurídica própria, notadamente as Autarquias e Fundações. Também se submetem à lei os Fundos Especiais, que são unidades orçamentárias criadas por lei do próprio ente político instituidor e vinculadas a um órgão da Administração Pública encarregado de geri-los.

16. Por força do artigo 194 da Nova Lei de Licitações, a sua vigência iniciou-se na data de sua publicação, qual seja, 01º de abril de 2021.

17. Outrossim, foi editado o Decreto Municipal nº 001, de 23 de janeiro de 2023, que regulamenta as contratações públicas no âmbito da Administração Pública no Município de Santo Antônio do Tauá/PA, o qual deverá ser observado, no que for pertinente, a este opinativo.

III.2. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 74 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021.

18. Com o advento da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, foi inserido na Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), o art. 3º-A, dispondo que os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Lei nº 8.906/94

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

19. Neste caso, a natureza singular do serviço jurídico prevista no Art. 3º-A da Lei 14.039/20 é de presunção absoluta, por se tratar de serviço técnico especializado, que demanda atividade personalíssima e predominantemente intelectual.

20. Ademais, a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual encontra previsão expressa no art. 74, III da Lei 14.133/2021 que dispõe sobre a inexigibilidade, em razão da inviabilidade de competição.

21. De acordo com o art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

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;

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;

22. Por certo, os serviços jurídicos se enquadram nas alíneas “b”, “c” e “e” do artigo 74 da Lei 14.133/2021.

23. O próprio Conselho Pleno do Conselho Federal da OAB editou a Súmula 04/2012/COP, reconhecendo a inviabilidade de competição entre advogados em uma licitação, com o seguinte enunciado:

ADVOGADO. CONTRATAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Atendidos os requisitos do inciso II do art. 25 da Lei n. 8.666/93, **é inexigível procedimento licitatório para contratação de serviços advocatícios pela Administração Pública, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição**, sendo inaplicável à espécie o disposto no art. 89 (in totum) do referido diploma legal. Brasília, 17 de setembro de 2012. OPHIR CAVALCANTE JUNIOR Presidente JARDSON SARAIVA CRUZ Relator

24. No tocante a contratação por inexigibilidade, a mesma possui amparo na Constituição Federal, inciso XXI, *ab initio*, do art. 37, de modo que o processo de licitação convencional só terá cabimento nos casos em que for possível assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes.

Art. 37 (...) 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.

25. Acerca da contratação por inexigibilidade é o entendimento de JORGE ULISSES JACOBY FERNANDES:

(...) Não se pode pretender impor a licitação, quando o risco de execução do objeto pelo menor preço possa representar risco ao interesse público. Jacoby Fernandes. J. U. Contratação direta sem licitação: dispensa de licitação: inexigibilidade de licitação. 10 ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Pag. 534.

26. O Supremo Tribunal Federal já se posicionou sobre a legalidade da contratação de advogados por inexigibilidade, em razão de não ser possível fixar parâmetros objetivos.

Voto da Min. Cármen Lúcia Antunes Rocha
"No caso de contratação de advogados, tal como justificado, motivado, ocorreria realmente a situação prevista de inexigibilidade de licitação, pois não há, como disse o Ministro Eros Grau, condições de objetivamente cumprir-se o art. 3o. da Lei 8.666/93. Um dos princípios da licitação, postos pelo art. 3o. é exatamente o do julgamento objetivo. Não há como dar julgamento objetivo entre dois advogados. De toda sorte, como verificar se um é melhor do que o outro? Cada pessoa advoga de um jeito. Não há como objetivar isso. Esse é o típico caso, como mencionou o Ministro Eros Grau, de inexigibilidade de licitação – art. 25 c.c. art. 13' (Min. Cármen Lúcia, AP 348).

27. Sobre o tema, o CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO emitiu recomendação aos Membros do Ministério Público que a contratação de advogados por inexigibilidade de licitação não configura ato de improbidade administrativa, cabendo aos respeitáveis membros do Ministério Público descrever o descumprimento dos requisitos da Lei de Licitação, nos seguintes termos:

RECOMENDAÇÃO Nº 36, DE 14 DE JUNHO DE 2016. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
RECOMENDAÇÃO: Art. 1º A contratação direta de advogado ou escritório de advocacia por ente público, por inexigibilidade de licitação, por si só, não constitui ato ilícito ou improbo, pelo que recomenda aos membros do Ministério Público que, caso entenda irregular a contratação, descreva na eventual ação a ser proposta o descumprimento dos requisitos da Lei de Licitação. Brasília-DF, 14 de junho de 2016. RODRIGO JANOT MONTEIRO DE BARROS Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público.

28. Quanto ao critério da notória especialização, a legislação apresenta em seu Art. 74 § 3º da Lei 14.133/2021 os requisitos para fins de enquadramento do profissional ou empresa na notória especialização, vejamos:

Art. 74 (...) § 3º 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.

29. Através do Acórdão 2169/2018, o Plenário do TCU confirmou a possibilidade de contratar advogado por inexigibilidade, diante da notória especialização.

A contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação encontra amparo no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, desde que presentes os requisitos concernentes à singularidade do objeto e à notória especialização do contratado. Acórdão 2169/2018 TCU Plenário.

30. A motivação e o interesse público são a base para contratação dessa natureza.

31. A escolha de determinada empresa ou profissional, mesmo com as disposições deste permissivo legal, poderá ser bastante subjetiva, gerando problemas com os órgãos fiscalizadores da Administração Pública. Por isso, tal escolha deve ser devidamente justificada e motivada, a fim de que se torne legítima. É o que aconselha Lucas Rocha Furtado:

A fim de aferir a legitimidade da decisão adotada pelo administrador, no que diz respeito à escolha da empresa ou profissional a ser contratado sem licitação, deve ser considerada a margem de poder discricionário que a lei expressamente confere ao administrador. A não ser diante de casos em que fique flagrantemente caracterizada interpretação abusiva do art. 25 da Lei de Licitações, a escolha do contratado pelo administrador, desde que demonstrados os requisitos objetivos necessários ao enquadramento no permissivo legal, deve ser considerada legítima.

32. É válido frisar que a notória especialização do advogado do escritório de advocacia CASSIO MÁCOLA – SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA foi o critério para escolha dos profissionais mais adequado para execução do presente objeto, em virtude do currículo e experiências devidamente comprovadas (**atestados de capacidade técnica da Empresa e do currículo do profissional**), que guardam pertinência direta com o mesmo.

33. Dessa forma, verifica-se que o advogado do escritório CASSIO MÁCOLA – SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, preenche os requisitos previstos em lei, nos termos da vasta documentação apresentada.

34. No caso, verifica-se nos autos o pedido justificado elaborado em processo administrativo devidamente autuado, autorização emitida pela Autoridade competente, documentação de regularidade do cadastro do prestador de serviços, certidões negativas, fundamentação e comprovação de hipótese de inexigibilidade, documentação relativa à qualificação técnica (currículo e atestados), bem como comprovação de registro da sociedade.

III.3. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA.

35. Cabe destacar que, nos termos do art. 72, da Lei Federal nº 14.133/2021, o processo de contratação direta, que compreende os casos de **inexigibilidade** e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

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.

36. Consta dos autos o DFD, ETP, TR e proposta comercial; a estimativa de despesa verificada através de pesquisa de mercado pelo setor competente; a compatibilidade orçamentária com indicação da dotação para assumir o compromisso; a justificativa do fornecedor e do preço com a comprovação dos requisitos de habilitação e qualificação necessária para execução do objeto. Dessa forma, entende-se que foram preenchidos os documentos obrigatórios exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

IV. QUANTO AO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

37. Em sua essência, o estudo técnico preliminar é um documento eminentemente técnico, **cuja análise transborda o escopo de atuação dos órgãos de assessoramento jurídico**. No caso em tela, no entanto, entende-se oportuno realizar algumas considerações.

38. O artigo 6º, XX, da Lei nº 14.133/21 diz que o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação. Trata-se de documento que deve ser elaborado quando o gestor ainda desconhece a solução que deverá ser dada ao caso, exigindo-se múltiplas atuações da Administração.

39. Em idêntico sentido ao exposto, é o ensinamento do doutrinador Marçal Justen Filho¹:

O estudo técnico preliminar, definido no art. 6º, inc. XX, consiste numa exposição inicial, que contempla os elementos genéricos e básicos da necessidade de contratação e das possíveis soluções a serem adotadas.

40. É na fase inicial da licitação que deve ser elaborado o ETP. Os próprios elementos que devem constar no documento indicam isso, consoante se verifica no artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/21:

*Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas,*

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratações Administrativas. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, 2. ed., 2023, p. 347.

mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

(...)

41. O estudo técnico preliminar deve indicar um problema a ser resolvido. A partir daí, devem ser examinadas as soluções disponíveis, estabelecendo-se qual é a

mais adequada ao caso. Nesse sentido, é o ensinamento do doutrinador Ronny Charles²:

Diante da Lei nº 14.133/2021, pode-se compreender o Estudo Técnico Preliminar como um instrumento estratégico para reflexão sobre elementos exôgenos (por exemplo, soluções do mercado para atendimento da necessidade administrativa) e elementos endógenos (ferramenta aplicável à seleção do objeto licitatório), fundamentais para uma boa definição do objeto da licitação e do mecanismo de seleção e contratação a ser adotado.

Assim, por exemplo, quando um órgão possui uma necessidade de transporte de seus colaboradores, surge uma demanda administrativa a ser atendida. Contudo, o mercado oferece diversas soluções para atendimento dessa demanda administrativa; em tese, seria possível contratar uma empresa terceirizada, realizar a aquisição de veículos, a locação de veículo, optar pelo uso de aplicativo, entre outras soluções. Nesta sentença, o primeiro passo relevante da etapa de planejamento envolve a definição da "pretensão contratual".

Ao escolher um desses modelos, para a definição do objeto da licitação, excluem-se os demais. Uma precipitada definição do objeto licitatório pode ignorar problemas que apenas serão percebidos mais claramente durante a licitação ou mesmo na execução contratual.

Por isso, em licitações para aquisição de equipamentos, antes da confecção do termo de referência, deve ser avaliada a potencial existência no mercado de diferentes modelos para o atendimento da necessidade administrativa da Administração.

42. Consoante se extrai do exposto, ao escolher uma das soluções disponíveis do mercado, o administrador excluirá as demais. Uma precipitada definição do objeto da licitação pode ignorar problemas que apenas serão percebidos durante o procedimento licitatório ou a execução do contrato. Diante disso, é necessário que, na fase de planejamento, haja aprofundada análise das soluções disponíveis para atender a necessidade da Administração.

43. No caso em tela, o estudo técnico preliminar juntado aos autos indica que existe a necessidade de contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços profissionais de advocacia à Prefeitura Municipal com vistas à regularização de inadimplências fiscais por meio de medidas administrativas e judiciais.

44. A análise das soluções disponíveis no mercado para atender a demanda objeto do presente processo transborda o escopo de atuação desta Procuradoria Geral. Tal análise cabe exclusivamente ao gestor.

45. Em que pese o referido no parágrafo anterior, cabe a este órgão de assessoramento alertar o gestor que, quando da elaboração do estudo técnico preliminar, deve examinar o maior número possível de soluções disponíveis. Recomenda-se que o administrador sempre considere tal questão quando do planejamento de processos licitatórios, buscando o exame do maior número possível de soluções.

46. Registrada a recomendação de sempre se buscar analisar o maior número possível de soluções disponíveis no mercado, observa-se que o **estudo técnico**

² TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações e Contratos Comentadas. São Paulo, Juspodivm, 15. ed., 2024, p. 174

preliminar juntado aos autos está de acordo com as exigências legais, tendo sido elaborado na fase inicial do planejamento do certame.

V. QUANTO AO TERMO DE REFERÊNCIA.

47. De início, verifica-se que o termo de referência fora juntado pela área requisitante à luz do que dispõe a legislação que rege a matéria. Confira-se:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
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;

48. O termo de referência apresenta descrição técnica dos produtos a serem adquiridos. A análise de tais questões foge ao escopo de atuação desta unidade de assessoramento, na medida em que não possui natureza jurídica, mas técnica. Em que pese o referido, alerta-se o gestor que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição. Nesse sentido, é o que se extrai do artigo 9º da Lei nº 14.133/21:

Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei:
I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que:
a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório, inclusive nos casos de participação de sociedades cooperativas;
b) estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou do domicílio dos licitantes;
c) sejam impertinentes ou irrelevantes para o objeto específico do contrato;

II - estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamento, mesmo quando envolvido financiamento de agência internacional;

III - opor resistência injustificada ao andamento dos processos e, indevidamente, retardar ou deixar de praticar ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa em lei.

(...)

49. Verifica-se que o Termo de Referência apresentado atende aos requisitos previstos no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021. O documento contempla de forma clara e estruturada todos os elementos exigidos pela norma, tais como definição do objeto, fundamentação da contratação, modelo de execução e gestão do contrato, critérios de medição e pagamento, estimativa de valores e adequação orçamentária. O documento refere que a realização de Inexigibilidade de Licitação (Cláusula 2.1, 2.2 e 2.3) seria a maneira mais adequada para atender tal demanda. Dessa forma, conclui-se que o Termo de Referência se encontra tecnicamente adequado e em conformidade com a legislação vigente, podendo subsidiar de maneira segura o prosseguimento do processo licitatório.

VI. DA PUBLICIDADE.

50. Acerca da publicidade do processo de contratação, ainda que formalizada por dispensa ou inexigibilidade de licitação, é definida pela Lei nº 14.133/21 como condição indispensável para a eficácia da contratação e aditamentos.

51. É o que preceitua o Art. 94 do referido diploma legal:

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.

52. É de se apontar que a Lei nº 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.

VII. DA MINUTA DO CONTRATO.

53. Após criteriosa das cláusulas contratuais, constata-se que a minuta apresentada está em conformidade com os dispositivos legais aplicáveis, especialmente aqueles previstos na Lei nº 14.133/2021, contemplando todos os elementos essenciais exigidos. Assim, não foram identificadas irregularidades ou omissões relevantes, estando a minuta devidamente adequada para formalização do contrato pretendido.

VIII. CONCLUSÃO.

54. Ante o exposto, entende-se que, **NESTE MOMENTO, A CONTRATAÇÃO PRETENDIDA REVELA-SE JURIDICAMENTE VIÁVEL**, estando presentes os requisitos legais para a deflagração da continuidade do processo.

55. Ademais, observa-se a necessidade de cumprimento art. 94 da Lei nº 14.133/21, bem como a observância aos ditames da Instrução Normativa do Tribunal de

Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA nº 22/2021/TCM-PA (Revogou os artigos 5º a 14 e anexos da Resolução nº 11.535/2014/TCMPA; integralmente a Resolução nº 11.832/2015/TCMPA e as Resoluções Administrativas nº 29 e 43/2017/TCMPA), no que concerne a inclusão de informações mínimas no Mural de Licitações da referida Corte de Contas, bem como o prazo de inclusão. Por conseguinte, se faz necessário a inclusão das informações do processo em comento no Portal de Transparência da Prefeitura de Municipal de Santo Antônio do Tauá/PA.

56. Por derradeiro, faço consignar a necessidade, das páginas conterem a devida numeração, bem como serem devidamente rubricadas por servidor responsável. Por conseguinte, importante observar antes da assinatura do contrato o cumprimento do art. 68 da Lei nº 14.133/21.

57. Frise-se que esta Procuradoria Jurídica permanece à disposição para prestar esclarecimentos e orientações ao gestor responsável.

58. Por fim, destaca-se que o presente parecer possui NATUREZA OPINATIVA, sendo emitido com base nos elementos atualmente constantes dos autos.

59. Eventualmente, surgindo novas controvérsias jurídicas, diversas das já solucionadas por este Parecer, a questão deverá ser submetida à apreciação desta Procuradoria Geral.

60. S.M.J., é o parecer desta Assessoria da Procuradoria.

Santo Antônio do Tauá (PA), 13 de junho de 2025.

(Assinado eletronicamente)

JOÃO GUILHERME LIMA DA CUNHA

Procurador Municipal

Município de Santo Antônio do Tauá – PA

Decreto 003/2025- GP/PMSAT

(Assinado eletronicamente)

FERNANDO CARLOS PEREIRA CARNEIRO

Assessor Jurídico

Município de Santo Antônio do Tauá - PA