



PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS. SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE MAGALHÃES BARATA. ART. 74, III, "C" DA LEI Nº 14.133, DE 2021. REGULARIDADE FORMAL. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS. INTERESSE PÚBLICO.

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE Nº **6.2025-070107**

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM CONSULTORIA E ASSESSORIA TÉCNICA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS PROMOVENDO A ORGANIZAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E GESTÃO DO SETOR POR MEIO DE AÇÕES TÉCNICAS GERENCIAIS, DE MODO A ELABORAR E PADRONIZAR AS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS QUE ENVOLVAM O PLANEJAMENTO, E GESTÃO DO PROCESSAMENTO DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS SOB O REGIME DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 E DEMAIS LEIS CORRELATAS, EM ATENDIMENTO A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.

1. Trata-se de consulta encaminhada pelo Agente de Contratação do Setor de Planejamento Técnico e Contratação anual do município de Magalhães Barata/PA, que requer análise acerca da regularidade jurídico-formal do procedimento de Inexigibilidade nº **6.2025-070107**, visando a contratação de serviços especializados em consultoria e assessoria técnica em licitações e contratos promovendo a organização, estruturação e gestão do setor por meio de ações técnicas gerenciais, de modo a elaborar e padronizar as atividades administrativas que envolvam o planejamento, e gestão do processamento das licitações públicas sob o regime da lei federal nº 14.133/2021 e demais leis correlatas, em atendimento a Secretaria Municipal de Educação do município de Magalhães Barata/PA, conforme especificações do termo de referência.

2. Consta dos autos, os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda da Secretaria de Educação;



- b) Mapa de Preços;
- c) Proposta de preços de fornecedor potencial;
- d) Dotação orçamentária;
- e) Declaração Orçamentária;
- f) Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Risco;
- g) Termo de Referência;
- h) Portaria do fiscal do contrato;
- i) Autorização da autoridade superior;
- j) Portaria de designação dos agentes de contratação e equipe de apoio;
- k) Abertura do procedimento;
- l) Solicitação e juntada da documentação da empresa;
- m) Justificativa da contratação;
- n) Minutas do contrato administrativo;
- o) Encaminhamento, à Procuradoria Jurídica para emissão de parecer;

3. O cerne inicial da análise, que ora se propõe, é quanto a possibilidade da mencionada contratação, por meio do procedimento de Inexigibilidade, e a regularidade da minuta e documentos pertinentes.

4. Destarte, esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, e §4º da Lei nº 14.133, de 2021.

5. De acordo com o citado artigo, 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.

6. Este é o entendimento proposto no Enunciado BPC nº 7, 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.



7. Ab initio, a consultoria aqui exercida se respalda sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade dos atos praticados. Além disso, não se analisa, aqui, aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, à luz do princípio da “Segregação de Funções” e diante do entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a matéria proferido no Acórdão nº 1492/2021 (Plenário), que assim se manifestou:

[...] 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 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 [...]’** (Grifos acrescentados)

8. Deste modo, acredita-se que as especificações técnicas contidas no processo em análise tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor atender ao interesse público.

9. O mesmo se presume em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos, até porque, como dito anteriormente, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados.

10. Por fim, os limites supramencionados em relação a atividade desta assessoria jurídica se fundamentam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa. Outrossim, as manifestações desta Procuradoria são de natureza opinativa e, desta forma, não vinculantes para o gestor público, podendo este adotar orientação diversa daquela emanada do parecer jurídico.



11. O inciso XXI do art. 37 da CRFB¹ traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt², nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

12. Neste passo, existem situações em que a Administração, embora possa realizar o processo de licitação, em razão de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame. Nesses casos, o Administrador se encontra diante de situações ora materiais, ora jurídicas que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos pelo art. 74 da Lei 14.133/2021, que prevê as hipóteses em que a licitação é considerada inexigível. Ou seja, traduz os casos que o legislador entende ser inviável a competição em razão da realidade fática que impossibilita a realização do processo licitatório que atenda ao interesse público ali perseguido.

13. Por seu turno, as hipóteses de inexigibilidade, diferente dos casos de dispensa, pois a primeira, traz absolutamente inviabilidade da competição, seja pela exclusividade do fornecedor, seja pela singularidade dos serviços técnicos, seja pela natureza artística ou pela consagração pública do indivíduo a ser contratado. Os serviços ou bens só podem ser fornecidos por determinada empresa ou indivíduo, dadas as suas características singulares.

14. O caso a espécie, tem como objeto, a contratação de serviços técnicos e especializados de assessoria e consultoria na área de licitação e contratos para

¹ Art. 37; (...) XXI – ressalvados os casos específicos 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.

² Artigo 74 - Licitação inexigível. In: Nova Lei De Licitações Passo A Passo – (comentando Artigo Por Artigo A Nova Lei De Licitações E Contratos Administrativos, Lei Nº 14.133, De 1º De Abril De 2021). Belo Horizonte: Fórum, 2023. página inicial-página nal. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/L4246/E4713/37103>. Acesso em: 14 jan. 2025.. p. 547.



o atendimento das necessidades da Secretaria Municipal de Educação do município de Magalhães Barata/PA, portanto, resta enquadrada na hipótese prevista no art. 74, III, alínea “c” do normativo legal, qual seja:

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;

(...)

§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.

§ 4º 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.

15. Desta forma, para a contratação fundamentada em inexigibilidade de licitação, na forma do art. 74, III, “c” da Lei n. 14.133/2021, a Administração deve:

- a) Demonstrar-se a inviabilidade de competição no caso concreto, devendo a Administração comprovar que a realização da licitação será inadequada para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.
- b) que o serviço é técnico especializado;
- c) A notória especialização do profissional ou empresa;
- d) A natureza predominantemente intelectual do serviço a ser prestado;

16. Importante, inicialmente ressaltar, que Marçal Justen Filho³ diferencia o serviço técnico do serviço técnico especializado na medida em que este

³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*, 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 975-976.



pressupõe que haja capacitação para o exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para o profissional ordinário ou padrão que realize o serviço técnico (aqueles que envolvam a aplicação de metodologia formal para atingir determinado fim). Nesta hipótese, segundo o doutrinador, “**o especialista é aquele prestador de serviço técnico profissional que dispõe de uma capacidade diferenciada, permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas**”.

17. A notória especialização diz respeito às qualidades técnicas que o profissional ou empresa goza na sociedade, fruto do acumulado conhecimento em contratações anteriores (inciso XIX do seu art. 6º e no §3º do art. 74 da Lei 14.133/2021).

18. Neste caso, justifica-se a inviabilidade de competição em razão da singularidade do serviço e da comprovada expertise da empresa selecionada. Conforme Termo de Referência, e justificativa realizada pela CPL, os serviços de assessoria e consultoria técnica são voltados a área de licitação e contratos, exigindo conhecimento técnico aprofundado e atualizado. Ademais, a complexidade do serviço impõe a necessidade de assessoria especializada para garantir conformidade com a legislação vigente.

19. Corroborando, a notória especialização é caracterizada quando a empresa ou profissional detém reconhecida capacidade técnica e experiência diferenciada na área de atuação. No caso específico, a empresa apresentou ampla comprovação documental, incluindo: Atestados de capacidade técnica, emitidos por órgãos municipais, demonstrando a prestação de serviços similares para diversos municípios e órgãos públicos, e ainda, certificados de cursos, encontros e congressos específicos da área de licitação e contratos, evidenciando atualização contínua e aprofundamento técnico.

20. O art. 72 disciplina ainda, quais os atos e procedimentos necessários à realização da presente contratação direta pela Administração Pública, cujo processo deverá ser instruído com os seguintes documentos:



1. Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
2. Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
3. Parecer técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
4. Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido
5. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (art.72, inciso I e V da Lei 14.133/2021);
6. Razão da escolha do contratado;
7. Justificativa de preço (§4º do art.23 c/c art.72, inciso VII da Lei 14.133/2021;
8. Autorização da autoridade competente (Art.72, inciso VIII da Lei 14.133/2021).

21. Pois bem. Em análise da documentação dos autos, o procedimento foi solicitado por meio do Documento de formalização de demanda, constando o tipo de item, forma de contratação, descrição do objeto com o detalhamento do item e a justificativa para a contratação, em conformidade com o inciso I do art. 72 da Lei de Licitações n. 14.133/2021, e ainda, é corroborada nos autos, no TR, os quais foram ratificado pela Secretaria Administrativa responsável e pelo Ordenador de Despesa, frisa-se que não cabe a esta Assessoria tomar para si a discricionariedade dos agentes envolvidos, nem o mérito de suas decisões, em homenagem ao atributo dos atos administrativos que importa na presunção de legitimidade deles.

22. Seguindo, a estimativa do preço resultou de Mapa de Preços, com cotações de contratos similares encontrados no mural do TCM/PA, e com pretensão fornecedor, extraindo o valor estimado pelo preço médio, conforme prevê a IN – Seges/ME 65/2021. Sobre o tema o TCU já consignou:

As pesquisas de preços 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 cestas de



preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020)
(TCU – Acórdão 4958/2022- Primeira Câmara. Rel. Min. Augusto
Sherman, data da sessão 30/08/2022)

23. Assim, a pesquisa de preços foi efetivada na forma do art. 23 da Lei nº. 14.133/21, mostrando-se satisfatória.

24. Assim, em atenção ao comando legal que determina a verificação de existência de recursos financeiros previamente à realização da contratação, consta nos autos que há previsão de crédito orçamentário para suportar tal despesa, conforme se verifica na declaração oriunda do setor contábil, que é reforçada pela declaração de adequação orçamentária e financeira, restando comprovada a previsão do art. 167, I e II, da Constituição Federal e o art. 72, IV da Lei nº 14.133/2021.

25. A razão da escolha e a justificativa do preço, são descritos no parecer técnico emitido pela CPL, no qual a escolha (Art. 72, VI da Lei nº 14.133/2021) se deu pela notória especialização na esfera municipal e a vasta experiência na realização do objeto em outros municípios conforme demonstrado nos atestados de capacidade técnica juntados, a vantagem do preço (Art. 72, VII da Lei nº 14.133/2021) foi devidamente justificada, com a vantajosidade da proposta que encontra-se abaixo do valor estimado, respaldada ainda, na compatibilidade com valores de mercado conforme preconiza o artigo 23 da Lei nº 14.133/21, e poder financeiro do orçamento municipal, portanto restaram devidamente justificadas (princípio da motivação - art. 2º, da Lei nº 9.784/1999), evidenciando a necessidade da contratação, a vantajosidade, e a adequação da inexigibilidade como a melhor opção dentre as demais possibilidades.

26. Consta a autorização do gestor municipal (autoridade competente), para abertura do certame em questão, nos termos do art. 72, VIII da Lei nº 14.133/2021.

27. Ademais, a empresa juntou aos autos, toda a documentação elencada no art.68 da Lei nº 14.133, de 2021, que dispõe que as habilitações fiscal, social e



trabalhista.

28. No entanto, cabe informar que a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 2017, por sua vez, exige a verificação acerca da existência de sanção que impeça a participação no certame ou a futura contratação, mediante consulta aos cadastros impeditivos de licitar ou contratar, em nome da empresa e de seus sócios, desta forma, recomendasse, a Administração verificar o atendimento das regras e diretrizes para a celebração do contrato, através de consulta ao SICAF, para constatação se o contratado mantém as condições iniciais de habilitação para viabilizar a contratação.

29. Da mesma forma, a Minuta do Contrato, atende os requisitos das normas de regência, mais precisamente aos comandos contidos no art. 92 da Lei 14.133/2021.

30. Ratifica-se novamente, por oportuno e necessário, sob a ótica legal, que todos os documentos de qualificação financeira da empresa escolhida deverão ser conferidos, de forma reiterada e repetida, com o fito de restarem válidos e regulares quando da assinatura do instrumento contratual, por força de determinação legal, como previsto na Lei n. 14.133/2021, determinando-se, para tanto, que, caso haja certidões faltantes, o setor competente notifique a empresa escolhida para que em prazo razoável as apresente.

31. Ressalta-se, ainda, que conforme art. 94 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato ou substitutivos no Portal Nacional de Contratações Públicas. E de acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, deverão ser disponibilizados no sítio oficial do órgão público na internet contratos firmados e as notas de empenho emitidas.

32. Desta forma, em atenção aos artigos acima mencionados, recomenda-se que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como que ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato.



33. Assim, em virtude dessas considerações, pode-se concluir que os procedimentos adotados para a contratação em tela, encontram-se de acordo com a Nova Lei de Licitações, sendo juridicamente possível a contratação.

CONCLUSÃO

34. Ante o exposto, abstraídas as questões técnicas e resguardado o poder discricionário da autoridade, quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, quanto a apreciação dos procedimentos adotados, vislumbro a regularidade jurídico-formal do procedimento.

35. Por todo o exposto, tendo em vista que os procedimentos adotados se encontram de acordo com os requisitos exigidos pela Lei 14.133/2021, OPINA-SE pela regularidade da fase preparatória da presente inexigibilidade nº 6.2025-070107, bem como pela minuta do contrato apresentada, com o consequente prosseguimento do processo administrativo.

36. Por derradeiro, cumpre salientar que a Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011; e TCU, (Acórdão 206/2007 Plenário, Rel. AROLDO CEDRAZ, sessão de 28/02/2007). Como diz JUSTEN FILHO (2014. p. 689) “o essencial é a regularidade dos atos, não a aprovação da assessoria jurídica”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

37. Desta forma, cita-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal. Derradeiramente, anoto que está o presente processo, condicionado a apreciação e aprovação da autoridade superior.



É o entendimento, salvo melhor juízo.

Magalhães Barata/PA, 13 de Janeiro de 2025.

Atenciosamente,

JOANAINA DE PAIVA RODRIGUES GONÇALVES
OAB/PA 17.967

DIEGO CELSO CORRÊA LIMA
OAB/PA 23.753