

MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

ÓRGÃO COSULENTE: DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO/PA

ASSUNTO: REF. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 02/2025

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de consultoria técnico-jurídica continuada, com vistas ao assessoramento direto à Mesa Diretora nas diversas áreas de atuação da Câmara Municipal, incluindo análise legislativa, estruturação normativa interna, gestão de pessoal, processos licitatórios e contratuais, emissão de pareceres técnicos e suporte à tomada de decisões administrativas e institucionais.

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e contratos. Contratação de pessoa jurídica especializada em prestação de serviços de assessoria técnica de natureza predominantemente intelectual. Inexigibilidade de licitação, com base no inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021. Elementos nos autos comprobatórios de notória especialização e singularidade dos serviços prestados. Pela possibilidade de adoção do procedimento destinado à Inexigibilidade de licitação, desde que adotadas as providências recomendadas.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Autos do Procedimento na modalidade inexigibilidade, nos termos do art. 74, III, da Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021, com o fito de promover a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de consultoria técnico-jurídica visando prestação de serviços técnicos de assessoria e consultoria jurídica para o Poder Legislativo.

Os autos do processo estão instruídos com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda –DFD;
- b) Cotações;
- c) Planilha de estimativa de despesa;
- d) Estudo Técnico Preliminar- ETP;
- e) Termo de Referência;
- f) Proposta comercial;
- g) Certidão de Adequação Orçamentária;
- h) Termo de Autorização da Chefe do Executivo;
- i) Documentação da Empresa;
- j) Certidões Negativas;

- k) Declarações;
- l) Capacidade Técnica;
- m) Minuta do Contrato Administrativo;
- n) Justificativa de escolha do fornecedor e justificativa do preço;
- o) Análise da documentação de habilitação;
- p) Autorização para abertura do processo de inexigibilidade assinada pelo Prefeito Municipal
- q) Outros documentos indispensáveis a análise do feito

Era o que cumpria relatar.

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

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

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

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da finalidade e limites da análise jurídica

Preambularmente, é importante destacar que a presente inexigibilidade de licitação será nos termos da Lei nº 14.133/21. A submissão das contratações diretas para análise da assessoria jurídica, na Lei 14.133/2021, possui amparo respectivamente, em seu artigo 53, §1º, inciso I e II c/c o artigo 72, inciso III, que assim dispõem:

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:

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

(...)

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:

(...)

- parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos.

Nesse sentido, a presente análise tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de licitações, em especial no que tange a possibilidade legal de contratação direta dos serviços, tendo por fundamento o artigo 74, inciso III, alínea “c” da Lei nº 14.133/2021.

Deste modo, cumpre esclarecer que, a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “in abstracto”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação. Acórdão 1492/2021 – TCU PLENÁRIO. Por essa razão, a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Conforme as justificativas apresentadas nos autos, a presente solicitação revela-se de suma importância, tendo em vista que o respectivo processo visa à contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços técnico-jurídicos, com o objetivo de prestar assessoramento contínuo à Mesa Diretora da Câmara Municipal de Novo Progresso/PA. O apoio técnico pretendido abrange a análise legislativa, a estruturação normativa interna, a

orientação em procedimentos de licitação e contratos, a consultoria em gestão de pessoal e a emissão de pareceres técnicos, contribuindo diretamente para a qualificação das decisões institucionais e para o fortalecimento da governança legislativa.

Devidamente instruído, o processo fora remetido a esta Assessoria Jurídica, para emissão de parecer acerca da legalidade do procedimento, objetivando a contratação direta de empresa para a execução do serviço ora solicitado.

Desta feita, convém observar que a Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível.

Com relação à licitação inexigível, as hipóteses estão previstas no art. 74 da Lei nº. 14.133/21. Nesses casos, ainda que a licitação seja viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados, o legislador elencou as determinadas situações em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

Constituição Federal 1988

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.

Lei 14.133/2021

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;
- 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.

A Lei 14.133/2021 estabelece que, embora a licitação seja a regra para contratações públicas, há situações em que a contratação direta, sem licitação, é permitida por ser mais vantajosa para a Administração. Cabe ao gestor avaliar o custo-benefício desse procedimento, considerando o princípio da eficiência e o interesse público. Ainda assim, mesmo nas dispensas de licitação, é necessário formalizar um procedimento para selecionar a proposta mais vantajosa e firmar o contrato, seguindo o processo simplificado previsto na nova legislação

Conforme a previsão do artigo 74, inciso III, alínea "c" da Lei nº 14.133/2021, o legislador permite, em caráter excepcional, que a contratação de assessorias técnicas especializadas ocorra por meio de inexigibilidade de licitação. Embora, em princípio, exista a possibilidade de realização de licitação, o legislador reconhece que, em determinadas circunstâncias, a natureza singular dos serviços técnicos, como aqueles que envolvem cálculos atuariais, torna inviável a competição entre potenciais prestadores, devido à especialização e expertise exigidas para a adequada execução do objeto.

Dessa forma, a contratação da assessoria jurídica especializada para atender o objeto de cunho predominantemente intelectual, por sua especificidade e pela necessidade de contar com profissionais de reconhecida capacidade técnica, enquadra-se perfeitamente nas hipóteses de inexigibilidade de licitação.

Além disso, optar pela inexigibilidade neste caso apresenta-se como a alternativa mais vantajosa para a Administração Pública, pois permite a escolha direta de um fornecedor qualificado, garantindo a efetividade e tempestividade na prestação dos serviços, minimizando riscos e assegurando que o resultado esteja alinhado aos padrões técnicos e normativos exigidos.

Ademais, o agente de contratação e sua equipe de apoio, através da análise documental e justificativa de escolha do fornecedor e do preço, documentos acostados nos autos, afirmam que os documentos apresentados são satisfatórios para a comprovação da expertise e notoriedade da empresa a ser contratada.

2.2. Do planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133/2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) Documento para formalização da demanda;
- b) Estudo técnico preliminar;
- c) Análise de risco;
- d) Termo de referência;

Nos autos do processo de dispensa de licitação, foram anexados todos os documentos, exceto a análise de risco. Todavia, a análise de risco, nos termos do inciso I, do artigo 72, da Lei 14/133/2021 não é uma obrigatoriedade, podendo ser dispensada quando há elementos como ETP e TR que demonstrem que a demanda não apresenta riscos materiais significativos em virtude da baixa complexidade para a execução do objeto, o que pode ser evidenciado no presente caso.

Ademais, embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

2.2.1. Documento de Formalização da Demanda

O Documento de Formalização da Demanda foi elaborado conforme os requisitos legais, descrevendo, de forma sucinta, o objeto, a justificativa da contratação, resultados pretendidos e servidores envolvidos na contratação, assegurando a continuidade das atividades sem prejuízos.

2.2.2. Estudo Técnico Preliminar

Quanto ao Estudo Técnico Preliminar, cabe destacar que, nos termos do Art. 18, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, sua elaboração pode ser dispensada nas contratações diretas, desde que haja justificativa para a inviabilidade de sua elaboração.

No presente caso, a Administração optou pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar e, deste modo, compete a assessoria elaborar a análise do documento nos termos do §1º, do artigo 18, da Lei 14.133/2021, no qual se evidencia os principais elementos que devem constar no documento, vide:

Art. 18.

§ 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.

Analisando detidamente o ETP apresentado, constata-se que todos os parâmetros exigidos pelo artigo acima mencionado foram abordados no estudo, o que permite afirmar que o ETP está condizente com o que determina a legislação.

2.2.3. Termo de Referência

O Termo de Referência, conforme o Art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, é essencial para a contratação de bens e serviços. Este documento detalha o objeto, quantitativos, prazos, justificativas, modelo de execução e gestão, critérios de pagamento, forma de seleção do fornecedor, estimativas de valores e adequação orçamentária. No caso de compras, o Art. 40, §1º, da mesma lei, especifica que o termo deve incluir a especificação do produto, locais de entrega e condições de garantia.

O termo foi elaborado seguindo as exigências previstas nas alíneas "a" a "j" do inciso XXIII, Art. 6º, da Lei 14/133/2021. A análise formal demonstra que o documento contempla, em geral, os elementos exigidos pela legislação aplicável.

2.3. Da Instrução do Processo de Dispensa de Licitação

Embora o processo de inexigibilidade de licitação seja simplificado, a Lei nº 14.133/2021 exige documentos essenciais para garantir a legalidade da contratação direta, conforme disposto no Art. 72. Esses documentos incluem: formalização de demanda, estudo técnico preliminar (quando aplicável), análise de riscos (quando aplicável), termo de referência, estimativa de despesa, pareceres técnicos e jurídicos, comprovação de compatibilidade orçamentária, requisitos de habilitação do contratado, justificativa de preço e autorização da autoridade competente.

Constato nos autos a presença de todos os documentos essenciais, incluindo a pesquisa de preços.

Não obstante, a pesquisa de preços para apurar a estimativa da contratação deve ser realizada conforme o artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, priorizando consultas em fontes de preços da própria Administração Pública, baseando-se em contratações semelhantes já realizadas.

Apenas na impossibilidade dessa consulta, é permitido buscar preços diretamente com fornecedores. A preferência por fontes internas visa assegurar a transparência e a integridade do procedimento, utilizando dados previamente registrados e validados. Além disso, é recomendável que a pesquisa seja feita com uma cesta de preços diversificada, incluindo diferentes tipos de fontes, como sistemas públicos de consulta de preços e plataformas oficiais, para garantir a precisão e a confiabilidade da estimativa da despesa, conforme os parâmetros legais.

Em conformidade com o parágrafo único do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, é obrigatória a publicação do ato que autorizou a contratação direta ou, alternativamente, do extrato do contrato decorrente do processo de contratação. Tal exigência tem como finalidade assegurar a transparência e a publicidade dos atos administrativos, permitindo o controle social e o acesso às informações pelos cidadãos.

Dessa forma, recomenda-se que, após a conclusão do processo de contratação, o órgão responsável providencie a publicação imediata no portal oficial ou em meio de comunicação acessível ao público, garantindo que todas as etapas e informações relacionadas à contratação sejam divulgadas de forma clara e objetiva, em cumprimento à legislação vigente.

O cumprimento dessa obrigatoriedade é essencial para dar publicidade aos atos da administração pública, garantindo a legalidade e a legitimidade do processo, e promovendo a transparência na gestão dos recursos públicos.

2.4. Cláusulas Essenciais e Minuta do Contrato

Em conformidade com o Art. 92 da Lei nº 14.133/2021, foram incluídas no contrato administrativo as cláusulas obrigatórias, tais como: definição do objeto, vinculação ao ato de contratação direta, regime de execução, preço, condições de pagamento, prazos e direitos e responsabilidades das partes. As cláusulas não aplicáveis ao caso concreto foram devidamente omitidas, garantindo a adequação do instrumento contratual.

Por fim, a existência de recursos financeiros foi verificada e registrada nos autos, conforme as exigências legais, garantindo a regularidade e a viabilidade da contratação.

2.5. Documentos de Habilitação

No processo de contratação por inexigibilidade, a empresa contratada apresentou todos os documentos de habilitação necessários, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021. A regularidade social, fiscal e trabalhista foi devidamente comprovada por meio da apresentação de certidões negativas válidas, demonstrando que a contratada está em conformidade com suas obrigações legais.

Adicionalmente, a capacidade técnica da empresa foi amplamente evidenciada por meio de dossiê técnico profissional que atesta a experiência e a qualificação profissional necessárias para a execução do serviço. A Autoridade do órgão e equipe de apoio verificou e afirmou a conformidade da documentação e a capacidade técnica da contratada, assegurando a idoneidade e competência da empresa para prestar o serviço com a qualidade requerida pela Administração Pública."

3 DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o processo de contratação mediante inexigibilidade atende integralmente aos requisitos legais estabelecidos pela Lei nº 14.133/2021, especialmente no que se refere ao artigo 74, inciso III, alínea "c". A contratação da consultoria técnica-jurídica pretendida demonstra a necessidade técnica específica e a singularidade dos serviços, justificando, portanto, a inviabilidade de competição e a escolha direta de uma empresa especializada.

Ademais, todos os procedimentos foram conduzidos com transparência e em conformidade com os dispositivos legais aplicáveis, garantindo a legalidade e a legitimidade do processo. A contratação direta assegura a efetividade e a celeridade na prestação do serviço, sendo a alternativa mais vantajosa para a Administração Pública.

Dessa forma, posiciona-se de forma favorável ao processo de contratação por inexigibilidade, recomendando sua continuidade e a formalização dos atos administrativos necessários para a execução do contrato.

Contudo, cumpre ressaltar que o presente parecer possui caráter meramente opinativo e visa a orientar a decisão administrativa, com base na interpretação técnica dos dispositivos legais pertinentes e na análise documental realizada. A decisão final sobre a continuidade e formalização da contratação cabe à autoridade competente, que poderá adotar, ou não, as recomendações aqui expostas. É importante considerar que o gestor público possui discricionariedade, dentro dos limites legais, para definir o caminho mais vantajoso para o interesse público, responsabilizando-se pelos atos praticados.

Salvo melhor Juízo, é o Parecer.

Encaminhe-se os autos para autoridade competente para apreciação do presente parecer.

Novo Progresso/PA, 14 de outubro de 2025.

EDSON JUNIOR MARIANO DA SILVA

Assessor Jurídico
OAB/PA 31791