



PARECER JURÍDICO

I - PREÂMBULO

Processo Administrativo n.º 17/2025

Inexigibilidade de Licitação n.º 05/2025

Objeto: Contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos especializados de auditoria contábil, nos setores de folha de pagamento e financeiro, com ênfase na orientação sobre retenções, descontos e recolhimentos do Município, abrangendo levantamento de processos, desenho de organograma e organização de funções dos dois setores mencionados e consultoria consultiva pelo prazo de 12 (doze) meses

Órgão Interessado: Secretaria Municipal de Administração

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL. 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.

II - DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de demanda formulada pela Secretaria Municipal de Administração, a qual requer a contratação de objeto nos termos preambulares.

Justificou-se a contratação, dentre outras razões apresentadas no item 4 do Estudo Técnico Preliminar, ao argumento de que tal objeto se mostra fundamental para atender à necessidade da Administração.

Os autos do processo estão instruídos com os seguintes documentos:

- a) Documento de solicitação de demanda - SD;
- b) Notas fiscais e contratos firmados pela empresa de serviços similares, além de Mapa Comparativo de Preços, que indicam que o preço da contratação condiz com o valor de mercado;
- c) Estudo Técnico Preliminar Simplificado - ETP, com estimativa de despesa (item 07) apresentada através do Mapa de Pesquisa de Preços, e justificativa de escolha;



- d) Termo de Referência;
- e) Parecer Contábil;
- f) Documentação da empresa, proposta comercial, certidões negativas, atestados de capacidade técnica, dossiê técnico profissional;
- g) Autorização para abertura do processo de inexigibilidade assinada pelo chefe do Poder Executivo;
- h) Outros documentos indispensáveis a análise do feito.

Na presente apreciação jurídica de inexigibilidade de licitação, verificar-se-á em sede de controle prévio, dentre outros, o cumprimento de regularidade tomando-se como referência o atendimento dos requisitos dispostos na Lei Federal n.º 14.133, de 2021 e no Decreto n.º 5.362, de 08 de janeiro de 2024, que regulamenta a contratação direta no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta deste Município.

Após a análise devida, este processo retornará para a continuidade da verificação legal pelo agente de contratação da fase interna, podendo ou não ser encaminhado para parecer do controle interno.

É a síntese do necessário.

Passo a opinar.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo epígrafado, e tem o escopo de assistir o Município na legalidade dos atos administrativos então praticados, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na esfera de conveniência e oportunidade do gestor público, e verificando-se os fatos como postos, inclusive eventuais inconformidades.

Pois bem.

Estabelece o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, a obrigatoriedade de realização de processo licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra, ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

No mais, a própria Lei n.º 14.133, de 2021 admitiu a possibilidade de situações em que a licitação não será obrigatória, autorizando a Administração Pública a celebrar contratos/ajustes diretamente, sem a necessidade de um certame licitatório regular.



In casu:

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;

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, torna inviável a competição entre potenciais prestadores, devido à especialização e *expertise* exigidas para a adequada execução do objeto.

Dessa forma, a contratação de pessoa jurídica especializada para prestação dos serviços pretendidos, 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.

III.1. 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 solicitação da demanda;



- b) Estudo técnico preliminar;
- c) Análise de risco;
- d) Termo de referência.

Nos autos do processo foram anexados todos os documentos, exceto a análise de risco, considerando que os riscos são ordinários, portanto, comuns a toda contratação, fazendo parte do plano básico de fiscalização do município, publicado através do Decreto n.º 5.374/2024.

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

III.1.1. Documento de Solicitação 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.

III.1.2. 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. Veja-se:

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 foram abordados, o que permite afirmar que está condizente com o que determina a legislação.

III.1.3. 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.

III.2. Da Instrução do Processo de Inexigibilidade 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, constando, porém, notas fiscais de outras instituições públicas, com **objetos similares** aos que pretendem ser contratados pelo Município.

Destaca-se que 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 art. 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.

III.3. Cláusulas Essenciais e Minuta do Contrato

Em conformidade com o Art. 92 da Lei nº 14.133/2021, deverão ser 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.

III.4. 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, e de sua responsável legal, foi evidenciada por meio de dossiê técnico profissional e atestado de capacidade técnica, que atestam a experiência e a qualificação profissional necessárias para a execução do serviço. A autoridade do órgão e equipe de contratação verificaram 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.

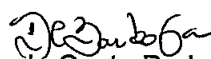


IV - DA CONCLUSÃO

Diante do todo o exposto, e tendo em vista a documentação carreada ao feito, não se vislumbra óbice à contratação direta pretendida, nos termos do artigo 74, inciso III, alínea "c", da Lei n.º 14.133, de 2021, uma vez preenchidos os requisitos legais para tanto, atentando-se, porém, para a necessidade de divulgação no prazo estabelecido no artigo 94, inciso II, do Novo Estatuto Licitatório e para o cumprimento integral das recomendações supracitadas.

É o nosso parecer, *s.m.j.*

Barra do Garças - MT, 06 de março de 2025


Daniela da Costa Barboza
Procuradora-Geral Adjunta
Portaria n.º 21.850, de 06/01/2025
OAB/DF n.º 15.576