SUBPROCURADORIA GERAL EXTRAJUDICIAL DO MUNICÍPIO DE OLINDA

PARECER Nº 277/2026 – GAB/SUBPROCURADORAEXTRAJUDICIAL

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO ESPECIALIZADO ATUARIAL. ART. 74, INCISO III, ALÍNEA "C" DA LEI Nº 14.133/2021.

I. RELATÓRIO.

Trata-se da Inexigibilidade nº 314/2026, Processo Licitatório nº 335/2026-PMO, demandado pelo Instituto de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Olinda e que tem, como objeto a CONTRAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA ATUARIAL PERMANENTE.

Constam dos autos, em síntese:

- Documento de Formalização da Demanda;
- Estudo Técnico Preliminar;
- Termo de Referência;
- Justificativa da necessidade;
- Documentação jurídica e fiscal da empresa;
- Comprovação de qualificação técnica e notório saber;
- Contratos anteriores que justificam o preço;
- Encaminhamento da autoridade competente.

Scanned with CamScanner

A contratação em tela está fundamentada no Art. 74, inciso III, alínea "c" da Lei nº 14.133/2021.

É o relatório.

II. COMPETÊNCIA E LIMITE DE ATUAÇÃO DA PROCURADORIA CONSULTIVA

Conforme o art. 14 da Lei Complementar Municipal nº 48/2016, as minutas dos editais de licitações, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração, no caso Procuradoria Geral do Município – Procuradoria Consultiva.

O exame em epígrafe restringe-se aos elementos jurídico-formais, nos termos do art. 17 da Lei 14.133/2021 c/c o art. 14 da Lei Complementar nº 48/2016.

Importante, antes de tudo, esclarecer a função da Procuradoria Consultiva na análise deste tipo de processo, conforme as determinações da Lei 14.133/2021:

> *"Art. 53 (...).*
>
> *§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:*
>
> *(...)*
>
> *II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;*
>
> *III - (VETADO).*
>
> *§ 2º (VETADO).*
>
> *(...)*

Scanned with CamScanner

> *§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*"

Em suma, no âmbito municipal, compete a Procuradoria Consultiva a análise prévia da legalidade da contratação ora em análise mediante parecer jurídico, o qual deverá analisar todos os elementos indispensáveis à contratação e sua linguagem deve ser simples e compreensível e de forma clara e objetiva.

É valido acrescentar que, muito embora a análise do órgão jurídico seja mais abrangente com as novas determinações da nova lei de licitação, este não irá adentrar em questões que fogem de sua alçada de competência.

Oportuno destacar as considerações tecidas pelo Procurador Municipal Marcos Vinicius Fernandes Rodrigues do município de Magalhães Barata (PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2019150101 TOMADA DE PREÇOS N°. 2/2019-150101)

> *"Cumpre assinalar que o escopo desta manifestação jurídica é orientar o Gestor Público quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo* ***sob o aspecto jurídico formal. Isso porque foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos aos quais este Parecer Jurídico será juntado; portanto, cabe ao Gestor decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da Administração Pública, pois como afirmava Seabra Fagundes "administrar é aplicar a lei de ofício". Portanto, até prova em contrário, reputam-se verazes os documentos carreados aos autos, cabendo ao Gestor diligenciar sobre a confiabilidade dessa documentação.***
>
> *(...)*
>
> ***O exame deve se ater somente aos aspectos formais, pois os elementos encartados nos autos, aos quais poderá ser aplicado e juntado este parecer,***

Scanned with CamScanner

decorrem de atos administrativos, os quais gozam de presunção de legalidade e veracidade, assim, neles somos obrigados a acreditar até prova em contrário *– presunção iuris tantum – precedente: '(...) Os atos administrativos gozam de presunção de legalidade e veracidade. Só prova em contrário poderá afetar a eficácia. (...)"3. Ademais, a* ***Procuradoria não dispõe de efetivo humano, estrutura administrativa ou competência legal para realizar diligências investigatórias, dependendo, sempre, de provocação para conhecer de questões jurídicas afetas à economia da entidade assessorada, forte no princípio da legalidade e no da segregação de funções.*** *Nessa linha, também, a Lei 9.784/99: "(...) Art. 11. A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos. (...)".*

Ademais, temos as orientações da AGU pertinentes à atividade consultiva: "Boa Prática Consultiva – BPC nº 05 - a) Enunciado: Não é função do Órgão Consultivo, após expressar seu juízo conclusivo de aprovação acerca das minutas de editais e contratos, em cada caso concreto, pronunciar-se, posteriormente, para fiscalizar o cumprimento das recomendações ofertadas. Sempre que necessário, o conteúdo de alteração de cláusulas editalícias ou contratuais deve ser sugerida pelo Advogado Público."

No mesmo sentido, o enunciado nº 8 da Procuradoria do Estado de Pernambuco no Manual de Atuação Consultiva- MAC:

"A atuação da Procuradoria Consultiva deve restringir-se aos aspectos jurídicos dos casos postos à apreciação, evitando-se emitir opiniões ou adentrar em interpretações e/ou análises de cunho técnico, administrativo, mercadológico, ou de mérito administrativo; salvo, excepcionalmente, se houver efetiva necessidade e mediante justificativa, hipótese em que se Deve limitar a sugestões ou recomendações."

Desta feita, resta claro que o exame desta PGMO está restrito aos elementos jurídico-formais do ato e seu regular processamento, nos termos do art. 14 da Lei Complementar nº 48/2016, além das regras que regem o processo licitatório do caso em epígrafe.

Scanned with CamScanner

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.1. REQUISITOS GERAIS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, III, alínea "c" DA LEI Nº 14.133/2021.

No caso em exame, pretende-se a contratação de empresa para execução de serviços atuariais continuado destinado ao Instituto de Previdência dos Servidores de Olinda.

Dispõe o art. 74, III, "c", da Lei nº 14.133/2021:

> **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:**
>
> (...)
>
> **c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**

O objeto da contratação trata de serviços que possuem natureza eminentemente intelectual, uma vez que exigem conhecimentos específicos nas áreas de atuária, estatística, matemática financeira, previdência e finanças públicas, além da aplicação de metodologias técnicas reconhecidas para avaliação do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários.

A atividade não se resume à execução de procedimentos padronizados, mas demanda análise individualizada das bases cadastrais, projeções demográficas, hipóteses biométricas, econômicas e financeiras, elaboração de cenários e emissão de parecer técnico especializado.

Scanned with CamScanner

Conforme atestado no ETP, a equipe demandante, após análise das soluções disponíveis, concluiu pela contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos atuariais por se tratar de serviços de natureza predominantemente intelectual.

A definição da empresa a ser contratada foi consignada com base em notória especialização, evidenciada através de contratações pretéritas de serviços atuariais em regimes próprios de previdência social, elaboração de pareceres, projeções de cenários econômicos, certificações necessárias junto ao IBA – Instituto Brasileiro de Atuária e compatibilidade de preços verificáveis no mercado.

Além disso, a justificativa do preço foi também ratificada em Nota Técnica lavrada pelo Vice-Presidente do OLINPREV, Sr. Roberto Ferreira da Rocha, pelo Diretor de Investimentos, Sr. Paulo Sérgio Santana Beldel Filho e pelo Gerente de Pagamentos, Sr. Saulo Madeira Lemos, igualmente acostado nos autos, a qual também atesta a inviabilidade de competição por notória especialização no item 3 do referido documento.

Nesses termos, reputa-se atendido os critérios do Art. 74, inciso III, alínea "c" da Lei nº 14.133/2021.

III.2. DOS REQUISITOS DO ARTIGO 72 DA LEI 14.133/2021:

Além dos requisitos específicos do dispositivo acima, devem ser observadas as condições e as exigências aplicáveis a todo processo de contratação direta (seja por dispensa ou inexigibilidade) e elencadas no art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

> *"Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*
> *I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;*

Scanned with CamScanner

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.

Parágrafo único. 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."

*Consta nos autos o DFD, contendo o objeto da contratação pretendida, o órgão requisitante, a justificativa da contratação, a estimativa preliminar do valor, a data pretendida para a contratação, a quantidade a ser contratada e a dotação orçamentária.

*O ETP contém a descrição da necessidade, requisitos essenciais da contratação, estimativa das quantidades e valor, levantamento do mercado, descrição da solução, justificativa para o não parcelamento, resultados pretendidos, providências a serem adotadas, impactos ambientais e posicionamento conclusivo. Anexo ao ETP, acostaram artigo que versa sobre o tema de Inexigibilidade de licitação para contratação de serviços atuariais nos RPPSS, de autoria de Coordenador de Corpo de Conselheiros Substituto do TCE/SP.

*O Termo de Referência apresentado nos autos, contém a definição do objeto, descrição da necessidade, quantitativo e valor, requisitos, vigência da contratação, dotação orçamentária, modelo de gestão e fiscalização, exigência da proposta comercial, exigência de habilitação, condições de pagamento, reajuste, obrigações da contratante e da contratada, obrigações atinentes a LGPD, recebimento do objeto, sanções e vedação da subcontratação.

Scanned with CamScanner

Diante do exposto, e com fundamento na análise jurídico-formal acima elencada, esta Subprocuradoria Extrajudicial opina **pela viabilidade jurídica da contratação direta**, mediante inexigibilidade de licitação, da empresa especializada para prestação de serviços atuariais, com fundamento no **art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021**, desde que devidamente comprovados no processo administrativo:

A) autorização da autoridade competente;

B) apresentação, de forma concomitante à assinatura do contrato, da Nota de Empenho emitida previamente, garantidora da execução da despesa contratada e;

C) termos de ciência do fiscal e do gestor do Contrato, devidamente assinados.

Vale registrar, por derradeiro, que a análise ora empreendida é feita sob o aspecto jurídico-formal do processo, sem adentrar em questões técnicas referentes a análise de mercado e de reconhecimento de notória especialização do prestador de serviços selecionado, as condições de contratação e dos demais elementos técnicos do processo.

As minutas analisadas por esta PGM não devem ser retiradas dos autos para manter seu histórico e confrontar com as eventuais alterações realizadas.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Olinda, 10 de julho de 2026.

Ana Teresa Sá Leitão
OAB/PE Nº 14.360
Subprocuradora Extrajudicial

ANA TERESA M. DE SÁ LEITÃO
Subprocuradora Extrajudicial
OAB/PE nº 14.360

Scanned with CamScanner