



**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

**PARECER JURÍDICO N.º 484/2024**

Processo Administrativo n.º 2024.006.202

**Objeto: Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Técnica Especializada para a captação de recursos, gestão de projetos e elaboração de contas dos convênios.**

**Secretaria Municipal da Administração e Planejamento**

**Inexigibilidade de Licitação**

Análise Jurídica do Processo Administrativo n.º 2024.006.202. Secretaria Municipal da Administração e Planejamento. Inexigibilidade de Licitação, com vistas à **Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Técnica Especializada para a captação de recursos, gestão de projetos e elaboração de contas dos convênios**. Consonância ao art. 74, III, c, da Lei n.º 14.133/2021. Possibilidade.

Chegam para análise jurídica os autos do processo administrativo para a **Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Técnica Especializada para a captação de recursos, gestão de projetos e elaboração de contas dos convênios**, proposto pela Secretaria Municipal da Administração e Planejamento desta Municipalidade, a ser formalizado através de agente de contratação, mediante inexigibilidade de licitação, na consonância com o art. 74, III, c, da Lei n.º 14.133/2021.

É cediço que a análise jurídica decorre da exigência disposta no art. 53, §4º c/c o art. 72, III da Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos), bem como guarda consonância com as disposições do art. 24, da Lei n.º 1.908, de 09 de junho de 2017, que “dispõe sobre a estrutura organizacional da administração pública do poder executivo municipal de Estância/SE, reestrutura cargos, estabelece princípios e diretrizes de gestão e adota outras providências”, *verbis*, a qual afere a esta Procuradoria Geral o dever de analisar os contratos administrativos, circunstância que, por conseguinte, valida nossa análise do processo de contratação.

Lei Municipal n.º 1.908/2017

[...]



**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

Art. 24. À Procuradoria Geral do Município compete, dentre outras atribuições regulamentares:

[...]

LX – Analisar os contratos, convênios e outros instrumentos legais;

Registra-se que o procedimento de contratação fora deflagrado por solicitação da Secretaria Municipal da Administração e Planejamento, sendo os autos instruídos com as peças descritas no art. 72 da Lei n.º 14.133/2021, a saber:

1. Termo de Formalização de Demanda, mapa de gerenciamento de risco e Estudo Técnico Preliminar;
2. Proposta Técnica que reflete nos preços praticados no mercado construída a partir do Estudo Técnico Preliminar, apostos aos autos pela Secretaria Contratante;
3. Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, na forma da Declaração aferida pela Controladoria Geral deste Município;
4. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mediante a aposição dos documentos de habilitação jurídica, técnica, financeira e fiscal;
5. Razão da escolha do contratado constante na justificativa da Secretaria Municipal da Administração e Planejamento, também, extraída do Estudo Técnico Preliminar, que leva em conta a subjetividade da escolha do prestador;
6. Justificativa do Preço, explicitado nas notas fiscais expedidas pelo contratado e/ou representante exclusivo e contratos anteriores formalizados;
7. Autorização da autoridade competente disposta no ofício autorizativo n.º 610/2024/ADPLAN.

Por oportuno dizer que o procedimento conta com a autuação realizada por agente de contratação deste Município, justificando-se a adequação da contratação direta, acostando a minuta contratual a ser submetida, também, a análise jurídica.

Com a devida subserviência à Lei, manifestamo-nos juridicamente acerca da adequação e legalidade da contratação proposta, bem como da minuta do contrato concernente ao objeto já descrito, de modo a verificar se as exigências estabelecidas pelo ordenamento jurídico se mostram atendidas.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

Considerando que o agir do Poder Público deve estar previsto em lei, e, tendo em vista a regra contida no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, temos que todas as contratações administrativas devem ser precedidas de licitação. Ocorre que o próprio ordenamento jurídico, considerando o interesse público, excepciona hipóteses na qual a contratação pode ser formalizada à margem do certame, são os casos de dispensa e inexigibilidade.

A dispensa de licitação, prevista no art. 75 e incisos da Lei n.º 14.133/2021, se dá quando **há viabilidade de competição**, contudo, em razão do objeto, da qualidade do prestador ou de circunstâncias excepcionais, a licitação torna-se dispensável. **A Inexigibilidade, disposta no art. 74, da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, por sua vez, ganha lugar quando a licitação é impossível ou inviável.**

Cumprido dizer que as hipóteses de dispensa de licitação são taxativas, ou seja, devem estar descritas em lei. Em contrapartida, tendo em vista a impossibilidade de dispor todas as situações em que a competição se mostra inviável, o rol do art. 74, da Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos é exemplificativo.

A presente contratação encontra suporte no art. 74, III, c, da Lei n.º 14.133/2021, *verbis*:

**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:**

- 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;



**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

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;

Trata-se, como se vê, de autorização legal para que, desde que observados os requisitos fixados no dispositivo, o gestor possa deixar de instaurar a licitação e contratar, diretamente por inexigibilidade, **serviços técnicos especializados de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias.**

Com fulcro na exigência contida no ordenamento jurídico pátrio, observa-se que o legislador impõe três exigências a referida hipótese de contratação por inexigibilidade de licitação, a saber: tecnicidade do serviço, singularidade da prestação e notória especialização do contratado.

Quanto a tecnicidade do serviço, incontestável ser o serviço contratado de natureza técnica, vez que integra o rol do art. 75, III, do Diploma Federal Licitatório. No que atine singularidade da prestação, por sua vez, adotemos o entendimento do professor Marçal Justen Filho, *in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, p. 284, 11ª edição, a saber:

A singularidade do objeto consiste na existência de peculiaridade no interesse público que exige solução não padronizada, específica para o caso concreto. Verifica-se a necessidade de construir, para cada caso, **a solução adequada a satisfazer interesse público peculiar.** Essa 'construção' não deve ser entendida literalmente. Abrange todas as hipóteses de produção de um objeto diferenciado daqueles fornecidos por uma pluralidade de agentes no mercado. Alude-se a 'construção' para indicar a necessidade de solução original, que contenha resposta às exigências incomuns que o interesse público apresenta. (Destaque nosso).

A respeito Marçal Justen Filho registra que:



**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

a contratação de serviços, nos casos do inc. II, do art. 25 (agora art. 74, III da lei n.º 14.133/2021), visa obter não apenas uma utilidade material. É evidente que interessa à Administração a produção de um certo resultado, mas a contratação também é norteada pela concepção de que o resultado somente poderá ser alcançado se for possível contar com uma capacidade intelectual extraordinária. O que o Administrador busca, então, é o desempenho pessoal de ser humano dotado de capacidade especial de aplicar o conhecimento teórico para a solução de problemas do mundo real.

Ainda com relação à singularidade, colacionamos aos autos o entendimento firmado pelo TCU, abaixo transcrito, ao dispôr que singular é o objeto que impede que a Administração **escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.**

Boletim de Jurisprudência nº 57, Sessões: 30 de setembro e 1º outubro de 2014. Acórdão 2832/2014 Plenário (Pedido de Reexame, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues). Contratação Direta. Inexigibilidade. Serviços advocatícios. Na contratação de serviços advocatícios, a regra geral do dever de licitar é afastada na hipótese de estarem presentes, simultaneamente, a notória especialização do contratado e a singularidade do objeto. Singular é o objeto que **impede que a Administração escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.** Boletim de Jurisprudência nº 60, Sessões: 21 e 22 de outubro de 2014.

Das disposições acima, e conforme asseverado pela Justificativa apresentada pela da Comissão de Licitações infere-se a presença de subjetividade na escolha da Contratante.

Sob o aspecto da notória especialização, são suficientes os atestados colacionados aos autos que denotam a vasta experiência da Contratada na área de assessoria técnica de captação de recursos e gestão, não remanescendo dúvidas quanto a satisfação do requisito.

Sob a ótica da prestação dos serviços, ressaltamos que a singularidade não decorre da existência física de um único fornecedor, mas, da existência de peculiaridade no interesse público



**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

que exige solução não padronizada, específica para o caso concreto, **que torna o fornecedor exclusivo sob a ótica da satisfação do interesse público, o que se depreende da justificativa apresentada pela Secretaria Contratante.** Verifica-se a necessidade de construir, para cada caso, a solução adequada a satisfazer interesse público peculiar.

Do exposto, caracterizada está a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, norteadas pela circunstância de que a **ESTRATÉGIA CONSULTORIA TÉCNICA**, sob a ótica dos princípios que regem a Administração Pública, tais quais supremacia e indisponibilidade do interesse público, é a Empresa que atende aos interesses desta Administração, detentora de técnica e especialização, cedições de que a esta Assessoria Jurídica não compete a análise acerca da conveniência e oportunidade adotada para a escolha do prestador, nem avaliar os critérios subjetivos que ensejaram a contratação, sob pena de invadir as prerrogativas administrativas auferidas ao Gestor Municipal.

Tendo em vista o formalismo existente nos atos públicos, o qual encontra amparo no princípio da legalidade, o ordenamento jurídico pátrio impõe que as contratações administrativas devam ser iniciadas mediante processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a devida autorização, a indicação do objeto e a descrição orçamentária pertinente, esta autorizada pela Controladoria Geral desta Municipalidade, o que deve se observa atendido.

Superada a análise quanto à presença dos requisitos ensejadores da inexigibilidade, mister dizermos que, quanto aos requisitos estabelecidos para a contratação direta, que o art. 72 do Novo Diploma Legal exige:

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:



**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

- 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.

Das exigências impostas temos que as concernentes aos incisos I, II, IV (este último refletido na disponibilidade orçamentária), V, VI, VII e VIII instruem os autos remetidos a esta análise, em cumprimento ao inciso III do artigo acima transcrito. Assim, da análise dos autos, verifica-se a satisfação dos requisitos exigidos.

No que concerne à publicidade, que deve ser observado pelo agente de contratação responsável, o parágrafo único da Lei n.º 14.133/2021 dispõe:

Art. 72 *omissis*

[...]

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.

Prima destacar que o legislador pátrio, ao inserir no art. 72, V, da Lei n.º 14.133/2021 que exige a comprovação dos requisitos de habilitação, buscou garantir ao Poder Público a avaliação em relação à reunião, pelos eventuais contratados, das condições mínimas exigidas para a contratação execução do objeto, sejam elas jurídica, técnica, financeira ou fiscal, preservando desse modo a segurança jurídica da contratação e os basilares que regem a atividade pública.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

---

Quanto à regularidade fiscal, impende registrar a vedação constitucional do Poder Público contratar com aqueles que não esteja regular perante a Previdência Social, ou seja, Fazenda Pública, bem como entendimento jurisprudencial de que mesmo nas contratações diretas há exigibilidade de regularidade fiscal.

Fazendo uso da subsidiariedade, cabe registrar as disposições constantes na Instrução Normativa n.º 1.751 da RFB, a qual exige prova da regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, circunstância que fundamenta a exigência de regularidade fiscal em todos os processos de contratações públicas. obsta dizer que a regularidade fiscal é condição explícita de contratação pública, bem como da consecução de empenhos e pagamentos.

Dos autos verifica-se a presença dos documentos de habilitação jurídica e técnica do contratado, bem como das certidões de regularidade fiscal conjunta federal, estadual, municipal e trabalhista, devendo a Secretaria Contratante observar a necessidade atualização de quaisquer das certidões de regularidade fiscal, de modo a propiciar a formalização do instrumento contratual e do processo de pagamento.

Cedições da subserviência da formalização contratual à análise jurídica, passemos a avaliar os termos da minuta do contrato proposta.

Como bem conceitua Matheus Carvalho, (2015, p. 525):

Os contratos administrativos são as manifestações de vontade entre duas ou mais pessoas visando à celebração de negócio jurídico, **havendo a participação do Poder Público, atuando com todas as prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público, visando sempre à persecução de um fim coletivo.** Este contrato é regido pelo direito público, sendo inerentes a ele todas as prerrogativas e limitações de Estado. (Destaquei)



**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

Tal definição se encontra explicitada no *caput* do artigo 89, da Lei n.º 14.133/2021, que versa: “os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”. Verifica-se, então, o fenômeno da verticalidade nesta relação contratual, dado que existe a supremacia do Poder Público.

A respeito das prerrogativas conferidas à Administração Pública, estas se caracterizam pelas chamadas cláusulas exorbitantes, que estão presentes, de modo explícito ou implícito, em todos os contratos administrativos, conferindo tratamento desigual entre a Administração e a outra parte contratante em virtude da predominância do interesse público sobre o particular.

Ensina a doutrina que todos os contratos administrativos possuem como características a onerosidade, vez que, como regra, o particular é remunerado pela execução e/ou entrega do serviço/bem objeto do contrato; formalidade, ante a indispensabilidade de uma forma definida em lei para a regularidade do contrato administrativo; é consensual, isto é, constitui-se pelo simples acordo de vontades entre as partes, não havendo imposição da Administração Pública; é comutativo, pois são previamente estabelecidos direitos e deveres a serem observados e cumpridos entre ambas as partes; é de adesão, dado que não se permite rediscutir as cláusulas estipuladas, cabendo à Administração Pública elaborar as cláusulas e ao particular aceitá-las ou não e, por fim, são personalíssimos, ou seja, têm natureza *intuitu personae*, porque devem ser celebrados apenas com o vencedor do processo licitatório, sendo vedado, em princípio, a transferência a terceiro.

Em relação ao formalismo dos contratos administrativos, o artigo 89, §§1º e 2º da Lei n.º 14.133, versa que:

*Art. 89. omissis.*

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Ato contínuo, o art. 92 da Nova Lei de Licitações, fixa as cláusulas contratuais essenciais, a saber:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I – o objeto e seus elementos característicos;

II – a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III – a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV – o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V – o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI – os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII – os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII – o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX – a matriz de risco, quando for o caso;

X – o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI – o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII – as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;



**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

XIII – o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV – os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV – as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI – a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII – a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII – o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX – os casos de extinção.

Da análise das disposições contidas no art. 92 e ss. §§, da Lei n.º 14.133/2021, observamos que a minuta contratual cumpre as exigências legais exigidas para a espécie de contratação.

**Registra a necessidade de nomeação do Gestor Contratual quando da formalização do instrumento, em atendimento as disposições constantes no art. 171 da Lei n.º 14.133/2021.**

Das considerações dispostas nesta análise, ressalvando que a Administração Pública, observou as formalidades exigíveis em qualquer hipótese de contratação, pois mesmo sendo contratação direta não autoriza o afastamento das formalidades indispensável a realização de qualquer contrato, opinamos pela adequação da Inexigibilidade proposta que tem por objeto a **Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Técnica Especializada para a captação de recursos, gestão de projetos e elaboração de contas dos convênios** e pela adequação da Minuta do Contrato *subexamem*. Deve o Agente de Contratação proceder com a devida publicação na imprensa oficial, na forma disposta no parágrafo único, do art. 72, da Lei n.º 14.133/2021, como

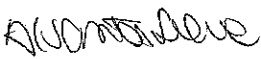


**ESTADO DE SERGIPE**  
**MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA**  
Procuradoria-Geral do Município

condição de eficácia.

Publique-se na forma exigida para o referido procedimento, já referendada nesta análise, registrando a responsabilidade inerente a todos os setores envolvidos na fundamentação da presente contratação, não sendo o mérito administrativo objeto desta análise. Observe a aplicação de recursos federais para fins de publicação na imprensa da União.

Estância/SE, 27 de dezembro de 2024.

  
ALINA LÚCIA DOS SANTOS SILVA  
Procuradora Geral do Município  
Decreto n.º 7.698/2021