



CASA Dr. ARSÊNIO MEIRA VASCONCELLOS

Poder Legislativo

PARECER JURÍDICO

**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.
LEI Nº 14.133/21. CONTRATAÇÃO
DE SERVIÇOS TÉCNICOS
ESPECIALIZADOS. SERVIÇOS
DE CONTROLE INTERNO, ART.
74, INC. III, ALÍNEA C).
VIABILIDADE JURÍDICA.**

1. Relatório

Trata-se de pedido de emissão de parecer jurídico acerca da viabilidade de contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, de contratação de serviços assessoria e consultoria na área de controle interno para a Câmara Municipal de João Alfredo/PE.

Foram encaminhados os autos do procedimento na modalidade inexigibilidade, nos termos do art. 74, III, da Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021, contendo dentre outros documentos, os seguintes:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- b) Estudo Técnico Preliminar- ETP
- c) Cotação e vantajosidade;
- d) Termo de Referência;
- e) Proposta comercial;
- f) Declaração de Adequação Orçamentária;
- g) Termo de Autorização da Chefe do Executivo;
- h) Documentação da Empresa;
- i) Comprovação da Capacidade Técnica;
- j) Minuta Contratual da inexigibilidade;

Era o que cumpria relatar. Verifica-se que a instrução processual observou o rito procedimental instituído pela Lei geral de licitações e contratos.

Passamos à análise de viabilidade jurídica da contratação.

2. Análise Jurídica

O presente parecer é elaborado de acordo com os ditames da Lei 14.133/21 (Art. 53, § 4º) e legislação correlata aplicável ao processo de contratação pública.



CASA Dr. ARSÊNIO MEIRA VASCONCELLOS

Poder Legislativo

Nos Atentamos especialmente à apreciação do processo conforme critérios objetivos de atribuição de prioridade, dos elementos indispensáveis à contratação e exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, visto que excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece as hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei nº 14.133 de 2021, autorizando a Administração a realizar contratação direta, sem licitação.

A norma esculpida no art. 74, III da Lei nº 14.133 de 2021, a qual entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição em casos em que a Administração pretende realizar a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual. Assim, no caso em comento, a contratação é baseada no art. 74, inciso III, alínea “c)”, da supracitada lei, que trata da contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual por meio de profissionais possuidores de notória especialização para prestação de serviços de controle interno.

3. Da Inexigibilidade de Licitação

No âmbito da Administração Pública direta e indireta da União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios, a contratação se dá por meio dos procedimentos previstos na Lei n.º 14.133/2021.

O art. 2º da referida Lei indica os casos para os quais deve ser observado o procedimento de contratação previsto. Vejamos:

Art. 2º Esta Lei aplica-se a:

I - Alienação e concessão de direito real de uso de bens;

II - Compra, inclusive por encomenda;

III - locação;

IV - Concessão e permissão de uso de bens públicos;

V - Prestação de serviços, inclusive os técnico-profissionais especializados; (grifo nosso)

VI - Obras e serviços de arquitetura e engenharia;

VII - contratações de tecnologia da informação e de comunicação.

Em consonância com o destaque acima citado, é sabido que a Administração deverá comprovar a notória especialização e a natureza dos serviços técnicos especializados, justificando a impossibilidade de competição.



CASA Dr. ARSÊNIO MEIRA VASCONCELLOS

Poder Legislativo

A Lei 14.133/2021, ao prever as hipóteses nas quais a contratação pode ocorrer de forma direta, por considerar o procedimento de licitação dispensável ou inexigível, tratou de definir os critérios para adequação e enquadramento em cada modalidade de contratação.

Como destacado anteriormente, o art. 2º, inciso V, a Lei nº 14.133/2021 trouxe previsão da aplicação de suas normas a “serviços técnico-profissionais especializados”, de logo, atraindo o estatuto licitatório para o objeto sob análise. Sabe-se que, nos termos art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, existe a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional também reconhece a existência de exceções a essa regra, ao registrar a ressalva dos casos especificados na legislação.

Para o caso concreto, a Lei prevê a possibilidade de contratação direta por considerar inexigível a licitação, especificamente por considerar inviável a competição. Vejamos:

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: (grifo nosso)

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; (grifo nosso)

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;



CASA Dr. ARSÊNIO MEIRA VASCONCELLOS

Poder Legislativo

- 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;

Assim, compreende-se que no art. 74 do novo estatuto licitatório, o legislador trouxe uma lista exemplificativa de situações que podem caracterizar a ausência de viabilidade de competição, e, conseqüentemente, levar à inexigibilidade, incluindo-se aí as contratações de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área, **podendo ser comprovada conforme indicado no § 3º do mesmo dispositivo**. Vejamos:

§ 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. **(grifo nosso)**

Atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a **especialização notória**, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação, o que acarreta a necessidade de demonstrar experiência, credibilidade e confiança na prestação dos serviços contratados, motivo pelo qual não se verifica viável a competição.

Da análise da proposta apresentada, é possível verificar que se trata de prestação de serviço de assessoria e consultoria na área de controle interno.

Dessa forma, satisfeito o requisito, devendo ser concentrada a análise na comprovação de notória especialização.

A **notória especialização** refere-se ao conceito que o profissional demonstre comprovação, seja em decorrência de desempenho anterior, estudos, experiência ou demais requisitos elencados no Art. 74, § 3º, permitindo ao Administrador uma avaliação mensurável de que o seu trabalho será essencial e, indiscutivelmente, o mais adequado à satisfação do objeto do contrato.



CASA Dr. ARSÊNIO MEIRA VASCONCELLOS

Poder Legislativo

O mestre Marçal Justen Filho nos dispõe alguns elementos que podem caracterizar a notoriedade, auxiliando o trabalho de análise do administrador:

Assim, a conclusão de cursos, a participação em certos organismos voltados à atividade especializada, o desenvolvimento de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras literárias (técnico científicas, se for o caso), o exercício do magistério superior, a premiação por serviços similares, a existência de aparelhamento específico, a organização de equipe técnica etc.

Percebe-se, no caso sob análise, o atendimento do requisito pela Contratada, a partir da análise dos Atestados de Capacidade Técnica da Empresa e do Currículo Profissional dos seus membros.

Ressalte-se que escolha de determinada empresa ou profissional, mesmo com as disposições deste permissivo legal, poderá ser bastante subjetiva, gerando problemas com os órgãos fiscalizadores da Administração Pública.

Outrossim, o **Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco**, através da consulta processo **TC n.º 1208764-6** estabeleceu que sendo inviável a realização de serviços por advogados públicos, cabe a contratação de escritório ou profissional especializado. Ultrapassado tal ponto, cumpre ressaltar que o TCE-PE, na mesma consulta estabeleceu os requisitos para a contratação de profissional ou escritório por inexigibilidade de licitação:

- a) Existência de processo administrativo formal, facultado o acesso para qualquer interessado ou cidadão, nos termos da Lei Federal de Acesso à Informação;
- b) Notória especialização do profissional ou escritório;
- c) Demonstração da impossibilidade da prestação do serviço pelos integrantes do poder público (concursados ou comissionados);
- d) Cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado, demonstrado por pareceres da comissão de licitação, no processo administrativo da inexigibilidade;
- e) Ratificação pelo prefeito ou dirigente máximo do órgão.

Nesta senda, utilizando-se da analogia com referência ao processo TC n.º 1208764-6, que trata da contratação de serviços advocatícios, quando inviável a prestação deste serviço por profissional público, é cabível aplicação quanto a mesma inviabilidade de realizações de serviços de assessoria e consultoria na área de controle interno por meio de servidores públicos, a contratação de profissional ou



CASA Dr. ARSÊNIO MEIRA VASCONCELLOS

Poder Legislativo

escritório por meio da inexigibilidade. Sendo reconhecidamente atividades profissionais enquadradas nos mesmos moldes técnicos, conforme legislação, resguardadas suas divergências.

No caso, verifica-se nos autos o pedido justificado elaborado em processo administrativo devidamente autuado, autorização emitida pela Autoridade competente, documentação de regularidade do cadastro do prestador de serviços, certidões negativas, fundamentação e comprovação de hipótese de inexigibilidade, documentação relativa à qualificação técnica (currículo e atestados), bem como comprovação de registro da sociedade.

Superado, portanto, o requisito previsto no Art. 74, § 3º.

4. Da proposta de preços

A nova Lei de Licitações estabelece parâmetros objetivos que devem ser aplicados quando da pesquisa e justificativa de preço para determinada contratação. Vejamos:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - Contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - Pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais



CASA Dr. ARSÊNIO MEIRA VASCONCELLOS

Poder Legislativo

de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

No caso, mesmo tratando-se de serviço de natureza técnica especializada, foi possível elaborar a composição de custos a partir da mediana de valores de contratações semelhantes, conforme justificativa do item 3 do Termo de Referência.

Além disso, a composição de custos deve refletir os preços praticados no mercado para contratações de natureza semelhante.

Nos termos da norma vigente deverá fazer parte da instrução do procedimento, na forma de anexo, o orçamento estimado, porém, é válido ressaltar, a doutrina do ilustre Professor Ronny Charles, através da seguinte orientação:

No que concerne à justificativa de preços para a contratação direta por inexigibilidade de licitação, embora seja exigida como elemento de instrução processual pela NLLC, não há uma definição legal de rito ou forma para sua concretização. Assim, a conduta esperada do gestor responsável é, certamente, *por uma questão de lógica, seguir a orientação firmada pelo TCU no sentido comparar os preços praticados pelo fornecedor junto a outras organizações, públicas ou privadas.* (grifo nosso)

Em remissão ao Acórdão 1.565/15-TCU/Plenário e Acórdão 2.993/18-TCU/Plenário.

Ressaltamos que o objetivo da contratação por inexigibilidade não é realizar a escolha considerando tão somente o aspecto financeiro, ao qual não está vinculado, mas ter informações que possam auxiliá-lo na negociação e na tomada de decisão pela contratação mais eficiente e vantajosa do ponto de vista do atendimento da finalidade do zelo com o erário público.

De modo que a jurisprudência orienta que a comprovação dos valores aceitos na proposta do fornecedor escolhido, seja evidenciada por meio de elementos objetivos que sejam capazes que demonstrem a compatibilidade dos valores ofertados, com os valores de mercado.

No caso, a proposta foi elaborada considerando a demanda de trabalho da casa legislativa.

5. Justificativa da Contratação



CASA Dr. ARSÊNIO MEIRA VASCONCELLOS

Poder Legislativo

Nos referendando ao Estudo Técnico Preliminar e no TR a contratação foi devidamente justificada pela Autoridade Competente, como se comprova por meio dos documentos anexos ao processo administrativo.

O Termo de Referência é o documento que apresenta os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega dos serviços, o critério de aceitação, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, o prazo para execução do contrato e as sanções.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

6. Da instrução Processual

Analisada a questão referente ao enquadramento da contratação direta, cumpre agora examinar a observância dos requisitos legais impostos. Nesse particular, observa-se que o artigo 72 da Lei n.º 14.133/2021 assim dispõe:

"Do Processo de Contratação Direta"

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;

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



CASA Dr. ARSÊNIO MEIRA VASCONCELLOS

Poder Legislativo

e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Destacamos que na instrução do procedimento até o momento da análise, foi verificada a presença dos competentes documentos de formalização da demanda, estudos técnicos preliminares e termo de referência, os quais constituem os principais elementos do processo.

Acerca da publicidade do processo de contratação, ainda que formalizada por dispensa ou inexigibilidade de licitação, é definida pela Lei 14.133/21 como condição indispensável para a eficácia da contratação e aditamentos.

É o que preceitua o Art. 94 do referido diploma legal:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Recomenda-se que a Comissão de Contratação deve se atentar especialmente aos requisitos indicados no § 2º do Art. 94.

7. Conclusão

Diante do exposto, de acordo com a análise jurídica acima, opino pela **REGULARIDADE** do procedimento instruído para **CONTRATAÇÃO MEDIANTE INEXIGIBILIDADE** nos termos do artigo 74. III da Lei 14.133/2021, a ser firmado com **INFOR MANAGER - SERVICOS CONTABEIS E LOCACOES DE SOFTWARE LTDA, CNPJ 09.618.218/0001-89**, por inexigibilidade de licitação.

Verifico que quanto aos aspectos jurídico-formais, não há óbice legal quanto ao prosseguimento do procedimento de inexigibilidade para a pretendida contratação, desde que seguidas as orientações acima, na forma do Termo de Referência e anexos, as quais foram elaboradas em consonância com a legislação disciplinadora da matéria.

É o Parecer.

João Alfredo – PE, 29 de janeiro de 2025.

Geraldo Cristovam dos Santos Junior
OAB/PE 43.400