

PARECER JURÍDICO Nº 09/2025/IPSEMDE

INTERESSADO: COMISSÃO PERMANENTE DE CONTRATAÇÃO – CPC.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00100301/25

INEXIGIBILIDADE Nº 001/2025-IPSEMDE

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS JUNTO AO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE DOM ELISEU.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 74 III, ALÍNEA “C” DA LEI 14.133/21. EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS. POSSIBILIDADE.

I. DO CONTEÚDO DA CONSULTA

Trata-se de solicitação da **COMISSÃO PERMANENTE DE CONTRATAÇÃO – CPC**, para emissão parecer referente à minuta do edital de licitação na modalidade **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, acerca da manifestação jurídica quanto a viabilidade da contratação da Pessoa Jurídica **LUNA E BERNARDO SOCIEDADE DE ADVOGADOS**, pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrito no CNPJ sob nº 58.076.229/0001-90, que visa a **CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA EM**

LICITAÇÕES E CONTRATOS JUNTO AO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS
SERVIDORES MUNICIPAIS DE DOM ELISEU.

E o breve relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

Consigne-se que a presente análise considerara tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto as possibilidades orçamentarias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Com efeito, será examinada a adequação do procedimento administrativo instaurado a legislação pátria e a documentação colacionada aos autos, nos termos do § 4º do art. 53 da Lei n. 14.133/2021. Pretende-se, no caso em apreço, contratação de Pessoa Jurídica, para realização de consultoria e assessoria jurídica em licitações e contratos administrativos.

Assim, mediante a impossibilidade de submeter a competição que afasta o Dever Geral de Licitar, insculpido no art. 37, XXI da Carta Política de 1988. Justificando-se a contratação frente a necessidade de profissionais com notória especialização, em face de sua formação técnica, experiencia profissional e capacidade intelectual no campo de sua especialidade, demonstrada através da análise curricular.

Essa impossibilidade sempre decorre do objeto, seja porque único, como nos casos de produto exclusivo, seja porque, mesmo não sendo exclusivo, se mostra inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas.

A espécie normativa que, atualmente, disciplina a Licitação e a Lei Federal nº 14.133 de 01 de abril de 2021. Está veio regulamentar o artigo 37, XXI da Constituição Federal de 1988, haja vista a referida norma não ser de eficácia plena, mas sim de eficácia limitada que, em outros dizeres, significa a necessidade de lei posterior vir regulamentar seu conteúdo para que gere efeitos no mundo jurídico.

No que paira a discussão, cumpre salientar o que trata o artigo 37, XXI da CF/88, in verbis:

“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.”

Percebe-se, portanto, que o dever de licitar possui viés constitucional. Esta obrigação significa não apenas aceitar o caráter compulsório da licitação em geral, mas também respeitar a modalidade já definida para a espécie de contratação a ser buscada.

Acontece que a própria Constituição da República, como sobredito, delega as legislações infraconstitucionais o possível modo de operar, dentre eles as hipóteses em que as contratações da Administração Pública não serão precedidas de processos licitatórios, o que não dispensa um processo administrativo, ressalta-se. Essas exceções normativas denominam-se dispensa e inexigibilidade de licitação, limitadas aos casos definidos nos arts. 74 e 75 da Lei Federal nº 14.133/21, respectivamente.

Dentro do cenário fático e relevante enfatizar que a inexigibilidade de licitação é utilizada em casos que houver inviabilidade de competição, tratando-se de ato vinculado em que a administração não tem outra escolha, senão contratar, ocasião que a lei de licitações estabeleceu hipóteses legais em rol exemplificativo, como podemos observar na letra da lei.

Passando ao estudo da fundamentação legal da inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 74 da lei de licitações, nos deparamos com a seguinte determinação:

“Art. 74. E 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;

Luciano Taques Ghignone e Rita Tourinho, por exemplo, ao discorrerem especificamente em relação a contratação por inexigibilidade de licitação, asseveram ser a singularidade um requisito implícito na Lei nº 14.133/21:

“Por essa razão, sempre será necessário averiguar se a competição é possível e, para isso, não há como se fugir a identificação do objeto contratual, de forma que a avaliação da singularidade do objeto e condição incontornável para a averiguação da possibilidade de competição, encontre-se ou não aquela expressamente prevista como requisito legal para a inexigibilidade”.

No mesmo sentido, Joel de Menezes Niehbur, Ricardo Alexandre Sampaio, Francisco Sergio Maia Alves. Afastando-se da corrente que pugna pela comprovação da singularidade do objeto, Jacoby Fernandes afirma que a escolha do prestador de serviço está no âmbito do poder discricionário do gestor público, cabendo a este agente estatal comprovar que sua escolha recaiu entre um dos vários prestadores de serviço que detém notória especialização em sua atuação. O que tornara a licitação inexigível e a comprovação de que há maior grau de confiança neste prestador a ponto de entender que nenhum outro, mesmo aqueles também detentores de notória especialização, poderia suprir a necessidade da administração Pública. Eis suas conclusões:

“Portanto, a conclusão a que se chega é que, mesmo não mais sendo a singularidade do objeto requisito essencial da contratação, não foi generalizada a contratação de notórios especialistas. Satisfeitos os demais requisitos exigidos expressamente em lei, a motivação do ato deve evidenciar porque o gestor público considera que uma empresa ou profissional, já notório especialista nos termos da lei, é ‘essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’. [...] A exigência da lei ficou agora mais clara e objetiva; sai da discussão de singular, que poderia até ser sinônimo de único no mundo, para uma discussão de confiar que uma empresa ou um profissional é o mais adequado para a execução do serviço.”

Portanto, somente se admite a contratação direta por inexigibilidade de licitação prevista no inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/21 quando devidamente justificado pelo órgão licitante que a realização da licitação será inadequada para obtenção da proposta mais vantajosa para a administração.

Assim, mediante a impossibilidade de submeter a competição que afasta o Dever Geral de Licitar, insculpido no art. 37, XXI da Carta Política de 1988. Justificando-se a contratação frente a necessidade de profissionais com notória especialização, em face de

sua formação técnica, experiência profissional e capacidade intelectual no campo de sua especialidade, demonstrada através da análise curricular.

Essa impossibilidade sempre decorre do OBJETO, seja porque é único, como nos casos de produto exclusivo, seja porque, mesmo não sendo exclusivo, se mostra inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas.

É importante esclarecer que, há situações em que a Administração recebe da Lei o comando para contratação direta; há outras em que a Administração recebe da lei autorização para deixar de licitar, se assim entender conveniente ao interesse social e sua urgência, desde que obedecidas às normas legais; há hipóteses em que a Administração defronta-se com a inviabilidade fática para licitar, anuindo à lei em que é inexigível fazê-lo; e há um caso em que à Administração é defeso licitar, por expressa vedação da Lei.

Sendo assim, a nova Lei de Licitação de nº 14.133/2021 previu no Capítulo VIII os casos de Inexigibilidade e Dispensa, sendo o de inexigibilidade prevista no art. 74 e a dispensa no art. 75, que são as duas modalidades de contratação indireta.

Ilustre jurista Jessé Torres Pereira Júnior (in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 3ª Edição, pp. 172 e 173):

“O conceito de inexigibilidade de licitação cinde os intérpretes em duas respeitáveis vertentes: (a) a lei descreve hipóteses ilustrativas e admite que de outras, não previstas, possa decorrer a inviabilidade de competição, de forma a configurar a inexigibilidade; mas as hipóteses relacionadas na lei, pelo só fato de constarem da lei, caracterizam a inexigibilidade sempre que ocorrerem, independentemente de, no caso concreto, ser ou não viável a competição; (b) a lei descreve hipóteses que, além de ilustrativas, somente caracterizam a inexigibilidade se, no caso concreto, a competição for inviável; sendo viável, a licitação é de rigor, posto que o traço distintivo entre a exigibilidade e a inexigibilidade é a viabilidade de estabelecer-se, ou não, a disputa.”

Especificamente sobre a justificativa do preço (pesquisa de preços), para esse tipo de contratação, cite-se o que dispõe o art. 23 da Lei n. 14.133/2021 no tocante as contratações diretas por inexigibilidade de licitação:

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. (...) § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos § 1º, 2º e

3º deste artigo, **o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior a data da contratação pela administração, ou por outro meio idôneo.**

Destaca-se que o para método de preço a ser utilizado **deve ser o praticado pelo próprio prestador do serviço a ser contratado**, haja vista que são as características individuais que justificam sua contratação por meio de inexigibilidade de licitação, sendo inadequado o comparativo de preços com outros profissionais, ainda que do mesmo ramo.

Esta posição é amparada pela doutrina, conforme se extrai das lições de Jorge Ulysses Jacoby Fernandes:

E comum que determinadas contratações que recaem sobre objetos singulares encontrem nessas

justificativas declarações evasivas. Mesmo os objetos de natureza singular têm um preço estimado no âmbito da razoabilidade, e, para ilustrar, basta lembrar que os leilões para objetos de arte iniciam-se com uma avaliação previa e fixação de um lance mínimo. Todos os bens e atividades humanas possuem um valor que pode ser traduzido em moeda, pois, se não tiverem valor econômico, não podem ser objeto de contrato. Um possível para metro **é verificar o preço que o notório especialista cobra de outros órgãos para realizar idêntico ou assemelhado. Essa verificação pode ser feita pelas publicações no Diário Oficial de inexigibilidade ou pelas cópias de recibo fornecidas pelo agente a ser contratado. (nosso grifo).**

Assim, os documentos juntados, parecem demonstrar que os preços estão de acordo com os praticados no mercado pela empresa, indo ao encontro do que dispõe a legislação. E imperioso destacar que a empresa alega não ter nenhuma outra contratação com administração, muito embora a pesquisa de preços foi elaborada conforme ao preço ofertado pela empresa. Os casos de contratação direta não dispensam a observância de um procedimento formal prévio, com a apuração e comprovação da hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, mediante procedimento administrativo que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/21:

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 e mantido a disposição do público em sítio eletrônico oficial.

No caso concreto, entende-se que tal requisito vem aparentemente comprovado através dos documentos juntados, tais como DFD, ETP e Termo de referência, assim como a justificativa para contratação.

Ressalte-se que a administração deve se certificar da obediência as regras internas de competência para autuação da presente contratação de acordo com o art. 8º da 14.133/21.

No caso concreto, a administração anexou ao processo a Portaria de nomeação do agente de contratação. E salutar delinear que a administração, deverá observar as formalidades do parágrafo único do dispositivo de lei citado, devendo, ainda, ocorrer as comunicações necessárias para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo legal, como condição para a eficácia dos atos.

Ressalte-se, por fim, quanto a minuta do contrato apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 92 da Lei 14.133/21, eis que verificando seu conteúdo estão os presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo.

Por fim, e obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do contrato e aditivos de licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme determinam o art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

III- CONCLUSÃO

Ante o exposto, o fundamento usado para contratar tem previsão legal no art. 74, inciso III, alínea “C”, da Lei de Licitações, em conformidade com a doutrina citada, que apresenta detalhamento dos requisitos necessários a contratação, esta Procuradoria Jurídica **OPINA** pela legalidade da contratação da Pessoa Jurídica **LUNA E BERNARDO SOCIEDADE DE ADVOGADOS**, inscrita no CNPJ: 58.076.229/0001-90, que visa a **CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA JURÍDICA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS JUNTO AO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE DOM ELISEU**.

Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer foi feita sob o prisma estritamente jurídico-formal observadas na instrução processual e no contrato, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico pertinentes, preços ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Instituto.

Salvo melhor juízo, e o parecer que submeto a superior apreciação.

Dom Eliseu-PA, 14 de abril de 2025.

ALINY WILBERT LAMB
DIRETORA JURÍDICA IPSEMDE