



PARECER

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 2025010701-IN PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 02010001/25

Ementa: serviços técnicos especializados. Inexigibilidade de Licitação Inciso III do Art. 74º da Lei nº 14.133/2021 e Art. 25 do Decreto-Lei Nº 9.295/1946, alterado pelo Art. 2º da Lei Nº 14.039/2020.

I. DO RELATÓRIO:

1. Trata-se na espécie de processo administrativo, protocolado no Setor de Licitações, instruídos no Processo Administrativo Nº 02010001/25 e Inexigibilidade de Licitação Nº 2025010701-IN, que visa à contratação direta dos **SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL MEDIANTE EMPRESA DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO EM ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL PÚBLICA JUNTO AS DIVERSAS SECRETARIAS DO MUNICÍPIO DE JAGUARIBARA/CE** com fulcro na Aline “c” do Inciso III do Art. 74º da Lei nº 14.133/2021 e Art. 25 do Decreto-Lei Nº 9.295/1946, alterado pelo Art. 2º da Lei Nº 14.039/2020.

2. O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos, dentre outros: *Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Exposição de Motivos, Documentos que comprovam a “notória especialização” e a Escolha da empresa, Proposta de Preço, Termo de Referência, Minuta de Contrato Disponibilidade orçamentária e Autorização dos Ordenadores de Despesas.*

3. No caso em análise, vem os Ordenadores de despesas requerer a contratação em tela, nos termos acima expostos, motivo pelo qual aportam os autos nesta Procuradoria Jurídica para análise jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

4. Eis o relatório. Passa-se à análise jurídica.

II. ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA:

5. Consigne-se que a presente análise considerará 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 às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

6. Desta feita, verifica-se que a atividade desta Procuradoria Jurídica atuante junto à Municipalidade abrange todas as Secretarias da Prefeitura, Fundos e demais entidades a ela ligada





quanto aos atos de Licitações e Contratos – assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral – se limita à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

7. A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto”

III. DA ANÁLISE JURÍDICA DO CASO CONCRETO:

8. É cediço que a obrigação das contratações públicas se subordina ao regime das licitações e possui raiz constitucional, como preconizado no inciso XXI do art. 37 da Carta Magna.

9. A matéria foi regulamentada pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021), que excepcionou a regra da licitação em duas espécies de procedimentos: a) inexigibilidade de licitação (art.74) e b) dispensa de licitação (art. 75).

10. Conforme dispõe o Inciso III do Art. 74º da Lei nº 14.133/2021, é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição nos casos de 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, *in 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;





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;

11. De plano, verifica-se que a nova legislação tornou mais objetivos e precisos os requisitos necessários à comprovação desta hipótese de inexigibilidade. Vejamos o que a 1ª Câmara deste TCE/CE já decidiu nesse sentido, segundo proposta de voto do eminente Auditor David Santos Matos, acolhida pelo Colegiado mediante Acórdão nº 2325/2024, processo nº 11.654/2022-9:

[...]

Em relação à contratação de serviços contábeis, transcrevo, de forma sintética, a análise por mim realizada junto ao Processo nº 06464/2021-5, sobre a contabilidade aplicada ao setor público e a dúvida existente entre licitar ou realizar a inexigibilidade na hora de contratar:

[...]

67. Com o advento da Lei nº 14.039/2020, o que o legislador estabeleceu, como bem analisou o professor Luciano Ferraz, foi uma presunção em favor da singularidade do objeto da contratação, que, doravante, estará caracterizada todas as vezes que o serviço for executado por profissionais Processo n.º 13339/2023-7

[...]

74. Oportuno esclarecer, entretanto, que a lei em destaque estabelece que nem todos os serviços jurídicos e contábeis são singulares; estão revestidos dessa característica, como entendeu o legislador, tão somente os serviços prestados por advogados e contabilistas dotados de notória especialização profissional comprovada.

75. Sobredita lei afasta qualquer possibilidade de contratação por inexigibilidade de advogados e contadores desprovidos de notória especialização profissional. Estes podem ser contratados, desde que a contratação seja precedida de certame licitatório.

[...]

81. Em suma, a NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO PROFISSIONAL encontra-se intimamente relacionada com os atributos que destacam um determinado profissional, referindo-se, portanto, à sua **inquestionável capacidade-técnico profissional adquirida por experiências de vários anos, em trabalhos dos mais variados possíveis, e por bons desempenhos anteriores**, cuja comprovação poderia ser feita, como exemplo, por meio de decisões definitivas de tribunais de contas: TCU e TCE.

82. Finalmente, reputo, sem sombra de dúvida, que estando comprovada a notória especialização profissional, tem-se como regular a contratação por inexigibilidade de licitação de advogados e profissionais de contabilidade, com fundamento no art.25, II, da Lei nº 8.666/93, combinado com a Lei nº 14.039/2020. [...]

[...]

Isto posto, entendo que a comprovação da notória especialização encontra-se intrinsecamente ligada à capacidade técnica do profissional que se pretende contratar, observando-se, para tanto, o exposto no Tópico 77 e seguintes do Voto constante do Processo nº 06464/2021-5, acima transcrito, e, diante da natureza intelectual dos serviços de assessoria contábil, fincados, principalmente,





Estado do Ceará

Poder Executivo Municipal

Prefeitura Municipal de Jaguaribara



na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida por lei, para a escolha do melhor profissional.

Portanto, divergindo da ilação técnica e ministerial, entendo pela regularidade da matéria.

(TCE/CE. Primeira Câmara Virtual. Acórdão nº 2325/2024. PCS nº 11.654/2022-9. Relator Auditor David Santos Matos. Julgado na sessão de 29/04 a 03/05/2024.

12. Importante destacar que a finalidade da contratação dos serviços é única e exclusiva para atender ao interesse Público, conforme Documento de Formalização da Despesa – DFD, que integra o presente processo.

12.1. Além da necessidade da contratação, os Ordenadores de Despesas, citam na exposição de motivos que o prestador de serviço foi selecionado não apenas por suas qualificações técnicas, mas também pelo elevado grau de confiança que a Administração deposita em sua capacidade de atender, com máxima eficiência e qualidade, às especificidades do projeto, definindo que o trabalho da empresa é essencial e indiscutivelmente o mais adequado para a plena execução do objeto contratado, para tanto menciona ainda o profissional da área jurídica, o então Ministro do STF, Eros Grau, Relator da Ação Penal 348-5, que destacou:

“EMENTA: AÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA. LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL. (...) 2. ‘Serviço técnicos profissionais especializados’ são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de CONFIANÇA que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado”.

12.2. Em cumprimento ao que determina a lei, foi atestado pela Equipe de Planejamento, Ordenadores de Despesas e análise do Agente de contratação, a notória especialização da empresa, detalhado na justificativa da escolha, estando demonstrados os requisitos exigidos no Art 74º da Lei 14.133.

12.3. Além disso, é importante destacar que a empresa deverá se encontrar aptos para a assinatura do instrumento contratual, conforme regularidade jurídica e qualificação técnica apensada aos autos, rigorosamente analisados.

13. O inciso III do supracitado art. 74 prevê a inexigibilidade para a contratação cujas características sejam “seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização”, que é o caso em tela, visto que o



Estado do Ceará

Poder Executivo Municipal

Prefeitura Municipal de Jaguaribara



presente processo é ausente de pluralidade de alternativas, ausência de mercado concorrencial, ausência de objetividade na seleção do objeto e ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

14. Com efeito, percebe-se que o objeto da presente contratação não se trata de um serviço geral e sim específico e especializado para atender as necessidades do órgão requisitante. Trata-se, sim, de demanda especializada, cuja o caminho da futura celebração do contrato está devidamente justificado, dado a particularidade do interesse público nesse caso específico.

15. O documento de Formalização de Demanda – DFD bem como o Estudo Técnico Preliminar e Termo de referência, apresenta a justificativa para a contratação dos serviços em questão.

16. Como em qualquer outra contratação pública, a hipótese sob exame também exige a proposta de preço conforme preconizado o Art 23 parágrafo 4 da Lei 14.133/2021.

17. Quanto à justificativa do preço, o valor médio foi adquirido com base em notas fiscais de prestação de serviços anteriores, considerando os valores praticados em contratações semelhantes. Essa metodologia permitiu uma análise detalhada e atualizada dos preços de mercado, garantindo maior precisão no levantamento conforme o Parágrafo § 4º do Art. 23 da Lei 14.133/2021

18. Assim, os documentos juntados parecem demonstrar que o preço está de acordo com outras contratações de objeto semelhante dos praticados no mercado, indo ao encontro do que dispõe a legislação.

19. Apresentados os principais requisitos caracterizadores da hipótese do Inciso III do Art. 74º da Lei nº 14.133/2021, bem como os respectivos documentos comprobatórios, cabe pontuar as demais providências que devem ser adotadas pela Administração Pública.

20. Dispõe o art. 72 da nova Lei de Licitações que o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os documentos a seguir:

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;



Estado do Ceará

Poder Executivo Municipal

Prefeitura Municipal de Jaguaribara



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.

21. O inciso I cita o “documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo”.

22. O primeiro passo na instrução do processo de contratação direta é oficializar a demanda, o que, no Município de Jaguaribara/CE, pode ser alinhado com o Documento de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência. Nesse ponto, cabe ressaltar que o setor realizou a formalização da demanda, o quantitativo, justificativa e prazo de vigência pertinente ao atendimento da necessidade.

23. Prosseguindo, os incisos II e IV do artigo supracitado tratam, respectivamente, da estimativa de despesa e da demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

24. Em relação à disponibilidade orçamentária, consta aos autos o documento que demonstra a compatibilidade da previsão orçamentária e atesta a existência de recursos para fazer frente à despesa.

25. Após a juntada da documentação pertinente, a equipe técnica da Administração Pública contratante deverá apreciá-la, manifestando-se pela concordância ou não quanto à presença dos requisitos amiúde enfrentados. É o que prevê a Lei nº 14.133/2021

26. Por fim, analisando o dispositivo legal citado (artigo 74, Inciso III, da Lei nº 14.133/2021) constam que os requisitos e condicionantes para tal contratação direta, conforme demonstra o requerente, estão preenchidos, isso porque, não deve o parecer jurídico adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnicos-administrativa.

IV. DA REGULARIDADE JURÍDICA, FISCAL, SOCIAL E TRABALHISTA E DEMAIS REQUISITOS LEGAIS

27. Referente à pessoa jurídica a ser CONTRATADA, deve a Administração se certificar de que a futura CONTRATADA possui a necessária aptidão, nos termos da lei.

28. A verificação quanto à possibilidade jurídica de se contratar determinada pessoa é realizada por meio de aferição quanto aos requisitos de habilitação dispostos em lei. Nesse sentido, no que tange aos processos de contratação direta, a Lei nº 14.133/2021 assim dispõe:





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:

[...]

V - **Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;** (grifei)

29. O art. 62 da Lei nº 14.133/2021, por sua vez, esclarece o conceito de habilitação:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

- I - Jurídica;
- II - Técnica;
- III - Fiscal, social e trabalhista;
- IV - Econômico-financeira.

30. Nesse ponto, registre-se, por relevante, que a habilitação jurídica deve ser limitada à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando for o caso, de autorização para o exercício da atividade que se pretende dela contratar.

31. Lado outro, imprescindível, em regra, a comprovação da regularidade fiscal, social e trabalhista da CONTRATADA, nos termos do art. 68 da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

- I - A inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
- II - A inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
- III - A regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - A regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;
- V - A regularidade perante a Justiça do Trabalho;
- VI - O cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

32. Acerca dos requisitos de habilitação, parece não haver maiores dificuldades. São aqueles exigidos de todo aquele que opta por participar de uma licitação/contratação pública e que se encontram previstos nos arts. 62 e ss. da Lei nº 14.133/2021 e encontram-se juntados ao processo em questão.

33. Ao final, ainda, deve ser apresentada a autorização/ratificação da autoridade competente para a contratação e realização da despesa por inexigibilidade, a qual deve ser instruída com





despacho motivado e mantida à disposição do público (parágrafo único do Inciso VIII do Art. 72º da Lei n. 14.133/21).

34. Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. E o meio eleito pela Lei nº 14.133/2021 para instrumentalizá-la compreende o sítio eletrônico oficial.

35. Assim, conforme todo o exposto, é certo que, desde que cumpridos os requisitos exigidos pela lei, a contratação poderá ser enquadrada enquanto hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do caput, do artigo 74, da Lei nº 14.133/2021.

V. DA CONCLUSÃO:

36. Diante do exposto, considerando os documentos pertinentes ao processo, junto a justificativa dos setores demandantes, bem como a natureza do objeto a ser contratado pela via direta, e o atendimento ao que dispõe a legislação que rege a matéria, opina-se pela viabilidade jurídica da inexigibilidade da licitação pretendida, com fulcro na alínea C, Inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021.

37. Ressalte-se que o presente parecer restringe-se aos aspectos legais do procedimento, ausente juízo de valor referentes aos aspectos econômico e técnico, nem da oportunidade e conveniência da decisão adotada.

Este é o Parecer, salvo melhor juízo.

Jaguaribara/CE, 08 de janeiro de 2025.

THAYANE PATRICIA NOGUEIRA DIOGENES

OAB/CE Nº 35.693

Procuradoria geral do Município de Jaguaribara/CE