



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



**INEXIGIBILIDADE Nº 6.2025-012/FME.**

**ASSUNTO: CONSULTORIA E ASSESSORIA EM APOIO ADMINISTRATIVO.**

**VALOR: R\$ 144.000,00.**

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO 74, INCISO III, DA LEI FEDERAL N. 14.133/21. PARECER JURÍDICO.

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de remessa de processo administrativo de inexigibilidade, para a **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM CONSULTORIA E ASSESSORIA EM APOIO ADMINISTRATIVO EM PROCESSOS DE EXECUÇÃO DOS REPASSES PARA FOMENTAR RECURSOS FINANCEIROS DE MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, NAS PLATAFORMAS DOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL, BEM COMO, TODOS OS SISTEMAS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE DE MONITORAMENTO, EXECUÇÃO E PRESTAÇÕES DE CONTAS.**

Os seguintes documentos instruem os autos do processo para a análise jurídica:

- I. Documento de formalização da demanda.
- II. Termo de Referência.
- III. Declaração de adequação orçamentária.
- IV. Autorização da autoridade competente.
- V. Documentos de habilitação do contratado.

É a síntese do necessário.

## **II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA**

### **A) Finalidade e Abrangência do Parecer Jurídico**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



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.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

**Enunciado BPC nº 7** A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **‘O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.’** (Acórdão TCU 1492/21)

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências sempre observado princípio da segregação de funções.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



Finalmente, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração

**B) Contratação direta. Inexigibilidade de licitação.**

Como já afirmado, a obrigatoriedade de licitar não é regra absoluta, eis que é mitigada pela própria Constituição da República que, em seu art. 37, inc. XXI, permite a contratação direta nas hipóteses descritas na legislação.

Da leitura do texto constitucional, conclui-se que o constituinte delegou ao legislador a prescrição das hipóteses nas quais não será necessária a realização do certame, o que foi feito, especialmente, nos arts. 74 e 75 da Lei n.º 14.133/2021, os quais preveem causas de inexigibilidade e de dispensa de licitação consoante a presença de certos pressupostos e requisitos legais.

As hipóteses de inexigibilidade de licitação derivam exatamente da impossibilidade de competição, o que decorre da ausência de pressuposto lógico, jurídico ou fático, que justifique a sua realização, sendo o caso do objeto da contratação que ora se analisa neste parecer.

**C) Ferramenta de Pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública. Inviabilidade de competição.**

A avença em análise tem por objeto a **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM CONSULTORIA E ASSESSORIA EM APOIO ADMINISTRATIVO EM PROCESSOS DE EXECUÇÃO DOS REPASSES PARA FOMENTAR RECURSOS FINANCEIROS DE MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, NAS PLATAFORMAS DOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL, BEM COMO, TODOS OS SISTEMAS DO FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO - FNDE DE MONITORAMENTO, EXECUÇÃO E PRESTAÇÕES DE CONTAS.**

Colhe-se, do Documento de Formalização de Demanda – DFD, que a referida ferramenta de pesquisa de preços tem o condão de otimizar, de forma significativa, a construção de uma base de dados confiável e atualizada, que pode servir como referência para futuras compras.

Demais disso, importa registrar que a “ferramenta de pesquisa de preços” desempenha um papel fundamental na promoção da transparência, na economia de recursos públicos, na eficiência e na legalidade dos processos de licitação,



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



contribuindo, sobremaneira, para uma gestão mais responsável e eficaz dos recursos do ente público.

Nessa senda, esta assessoria jurídica reconhece que há no caso a devida justificativa quanto a inviabilidade de competição, isto porque a empresa possui mais de 250 milhões de preços de produtos e serviços contratados pela administração pública, com mais de 35,5 milhões de itens homologados e adjudicados nos seus bancos de dados para realizar a pesquisa de preço.

Assim, à luz dessa informação eminentemente técnica necessária ao setor que realiza a pesquisa de preços, que foge à competência deste órgão consultivo, parece-me devidamente ajustado o presente caso à hipótese de inexigibilidade, dada a inviabilidade fática de competição, na exata dicção do art. 74, inc. III, da Lei n.º 14.133/2021

Afora todos os fundamentos acima elencados, cumpre assinalar que o Tribunal de Contas da União adotou o instituto da inexigibilidade para a contratação da mesma ferramenta (TC 002.365/2022-7).

**D) Justificativa de preços. Disponibilidade financeira e orçamentária**

Importante mencionar que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa que atenda o art. 72 da Lei n. 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;

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.

Logo, a colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo. Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

Concernente à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, faz-se necessária a juntada aos autos da Solicitação Financeira,



## PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



com a declaração de que a despesa possui adequação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, destacamos os entendimentos dos juristas Diógenes Gasparini<sup>1</sup> e Marçal Justen Filho<sup>2</sup>, respectivamente:

A dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta. Sendo assim, tudo o mais (verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação (...)) deve ser publicado.

A configuração de contratação direta, sem licitação, não autoriza o não preenchimento dos requisitos de habilitação e contratação (ressalvadas hipóteses excepcionais ...). O sujeito que não satisfizer os requisitos de habilitação deve ser excluído não apenas da licitação. Também será vedada a sua contratação direta.

Para a comprovação da regularidade fiscal, exigida mesmo nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, foram colacionados aos autos certidões negativas e de regularidade fiscal, trabalhista e de FGTS, em conformidade com o disposto no art. 68, da Lei n.º 14.133/21.

Registre-se que a contratação direta, ou sem licitação, não afasta a exigência do preenchimento dos demais requisitos de habilitação previstos no art. 62, da Lei 14.133/21, o que restou satisfatoriamente atendido nos autos.

Como já aqui exposto, a razão da escolha do local se deve à condição de inviabilidade de competição. E, no que se refere à justificativa de preço, os documentos dos autos bem evidenciam que o **valor de R\$ 144.000,00** cobrado ao Município é o mesmo aplicado para outros órgãos públicos, o que afasta a hipótese de abusividade.

Quanto à disponibilidade orçamentária para o atendimento do objeto da presente contratação direta, está se encontra atestada pela Divisão de Programação Orçamentária como sendo adequada com a Lei Orçamentária para o presente exercício e compatível com o Plano Plurianual para os exercícios futuros.

Uma vez verificado que a contratação direta aqui pleiteada se alinha aos ditames da legalidade, passo a avaliar a minuta contratual juntada e verifico que as cláusulas ali postas se encontram em harmonia com os requisitos essenciais preconizados pela Lei n.º 14.133/2021, com o previsto no Termo de Referência e com as demais cláusulas consideradas imprescindíveis pela Administração em razão da peculiaridade do objeto deste contrato

<sup>1</sup> GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 465

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revista dos Tribunais: São Paulo. 16ª edição, p. 526



**PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SÃO DOMINGOS DO ARAGUAIA**

CNPJ: 83.211.391/0001-10  
PROCURADORIA JURÍDICA



É de se ressaltar que a Lei n.º 14.133/21 priorizou a divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além de o parágrafo único do artigo 72 do supracitado diploma normativo exigir que 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. Diante desse cenário, recomenda-se que o ato de contratação direta seja publicado no Diário Eletrônico deste Ente.

Por fim, nos autos do processo em análise, esta assessoria verificou a ausência de documentos exigidos pelo artigo 72 da lei 14.133/2021, portanto, solicitasse a juntada dos documentos de regularidade fiscal prevista no art. 68, da Lei n.º 14.133/21.

### **III – DA CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, à luz da documentação constante dos autos e da análise jurídica empreendida, esta Assessoria Jurídica conclui que o processo administrativo de inexigibilidade de licitação referente à contratação de **SERVIÇOS ESPECIALIZADOS EM CONSULTORIA E ASSESSORIA EM APOIO ADMINISTRATIVO** encontra-se, sob o prisma estritamente jurídico, devidamente amparado na legislação vigente, notadamente no artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, restando caracterizada a inviabilidade de competição e atendidos os pressupostos legais exigidos para a contratação direta.

É o parecer. SMJ.

São Domingos do Araguaia/PA, 29 de maio de 2025.

**ALDENOR SILVA DOS SANTOS FILHO**  
Procurador Municipal  
Portaria nº 578/2025 – GP/SDA