



ESTADO DE RORAIMA
PREFEITURA MUNICIPAL DE RORAINÓPOLIS
PROCURADORIA GERAL



PARECER JURÍDICO Nº 163/2024

PROCESSO nº 061/2024

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 007/2024

INTERESSADO(A): SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS E CONTROLE - SEMFIC

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA NA ÁREA TRIBUTÁRIA, VISANDO O DIAGNÓSTICO E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS, PROVENIENTES DA APURAÇÃO E CORREÇÃO DAS ALIQUOTAS INCIDENTES NA FOLHA DE PAGAMENTO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RORAINÓPOLIS/RR.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 007/2024. CARACTERIZAÇÃO DA HIPÓTESE LEGAL (ART. 72, INCISO I, DA LEI Nº 14.133/2021). PELA POSSIBILIDADE.

I- RELATÓRIO

I.1 – MOTIVAÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO

Versam os presentes autos acerca de consulta formulada pela senhora Leila Vicente Feitosa Agente de Contratação, na qual requer Parecer Jurídico quanto ao controle prévio de legalidade do Processo Administrativo nº 061/2024, mediante contratação direta, Dispensa de Inexigibilidade nº 007/2024 de Licitação, para contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica na área tributária, visando o diagnóstico e recuperação de créditos previdenientes da apuração e correção das alíquotas incidentes na folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Rorainópolis/RR.

A unidade demandante justifica a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica na área tributária, visando o diagnóstico e recuperação de créditos previdenientes da apuração e correção das alíquotas incidentes na folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Rorainópolis/RR.

3. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO:

A pesquisa de preços para que a Administração possa avaliar o custo da contratação constitui-se elemento fundamental para instrução dos procedimentos de licitação e de contratação, estando prevista em várias disposições legais, com obrigatoriedade



ESTADO DE RORAIMA
PREFEITURA MUNICIPAL DE RORAINÓPOLIS
PROCURADORIA GERAL



reconhecida pela Jurisprudência.

Essa fase da pesquisa de mercado quase sempre é demorada, pois implica numa criteriosa busca de preços perante as empresas do ramo do objeto pretendido e em diversos sites da Administração Pública. Assim, vários contatos precisam ser mantidos para que se consiga finalizar a pesquisa, especialmente quando diz respeito à contratação de serviços ou do objeto com poucos fornecedores no mercado. Ademais, há o desafio de identificação da confiabilidade dos preços coletados, o que exige a ampliação da captação de dados que possam servir a uma fidedigna referência dos preços de mercado.

Na prática, a fase de pesquisa de preços pode acabar se prolongando, restando a necessária atuação dos agentes públicos envolvidos por semanas ou meses, o que amplia os custos transacionais, sem necessária garantia de um resultado verdadeiramente eficiente e eficaz.

Em suma, a estimativa de preços é fundamental para a atividade contratual da Administração, como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames públicos e aqueles executados nas respectivas contratações, com a função precípua de garantir que o Poder Público identifique um parâmetro para o valor médio de mercado, em relação um bem ou serviço.

Portanto, é necessário que os agentes públicos envolvidos, na fase interna da licitação ou na gestão contratual, tenham acesso a mecanismos que auxiliem na realização da pesquisa de preços, imprimindo agilidade aos procedimentos de aferição de custos identificação dos preços referenciais de mercado.

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 53, §4º c/c art. 72, III, ambos da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos). O artigo 53, da Lei nº 14.133 de 2021 preconiza que “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”. Desse modo, cabe a esta Assessoria a análise jurídica da contratação, verificando a sua adequação às normativas legais, exarando, ao final, a sua opinião devidamente fundamentada, de acordo com os fatos e documentos entregues e constantes nos autos.

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. Assim, e por óbvio, esta Assessoria não poderia adentrar nos juízos de conveniência e oportunidade sobre a necessidade e justificativa da despesa, ou mesmo nas especificações de caráter técnico, mercadológico, contábil e financeiro do objeto licitado, por constituírem elementos não rigorosamente jurídicos, dado que integram a competência estrita dos servidores ou autoridades que se manifestaram na fase preparatória da contratação direta em comento.

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



ESTADO DE RORAIMA
PREFEITURA MUNICIPAL DE RORAINÓPOLIS
PROCURADORIA GERAL



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

Finalmente, cumpre-nos ressaltar que a condução da análise jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente à função da advocacia, em especial, conforme disposto na Lei Federal nº 8.906/94, que cuida do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil. Dessa forma, para confecção do presente instrumento, há que ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (art. 2º, §3º, da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Feitas essas considerações preliminares, levaremos em consideração os documentos acostados ao processo em análise, os quais se iniciam no documento de formalização da demanda da unidade requisitante e encerram, até o presente momento, na solicitação de parecer jurídico sobre o processo administrativo de contratação direta, como um todo. Passemos à análise propriamente dita.

É o breve relatório.

II- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1- DA CARACTERIZAÇÃO DA HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PREVISTA NO ART. 74, INCISO I, DA LEI N. 14.133/2021

Em regra, as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública submetem-se à obrigatoriedade de realização do procedimento licitatório, devendo atuar de acordo com os princípios previstos na Constituição Federal, conforme exposto em seu Art. 37.

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,

O Município de Rorainópolis - RR, atua com observância aos Princípios Constitucionais expostos acima, de forma especial, com o olhar voltado para a legalidade de seus procedimentos administrativos, bem como aos princípios elencados no art. 5º da Lei nº 14.133/21.

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da



ESTADO DE RORAIMA
PREFEITURA MUNICIPAL DE RORAINÓPOLIS
PROCURADORIA GERAL



eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Logo, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional e infralegal. Sendo assim, a Licitação transcende o conceito de certame obrigatório, tendo sido alçada à condição de princípio da Administração Pública.

Nesta seara, vejamos o artigo 74, I, “c” da Lei nº. 14.133/21 c/c art. 6º, XVIII, “c” do mesmo diploma.

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;

Pela leitura supra, verifica-se que, o legislador fez uma lista exemplificativa de situações que podem caracterizar essa ausência de competição mencionada no caput, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação, qual seja: a própria concorrência; posto que não se pode estabelecer critérios objetivos de escolha; levando, consequentemente, à inexigibilidade, incluindo-se aí as contratações de natureza predominantemente necessária, cujo fornecedor do serviço tenha notória especialização na área de formalização do processo administrativo.

No tocante à justificativa de preços para esse tipo de contratação, o art. 23, §4º da Lei 14.133/2021 consigna-se que para elaboração do custo estimado, deverá ser apresentado pelo próprio contratado seus valores praticados nos mercados, através de contratações com objetos similares.

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 à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.



ESTADO DE RORAIMA
PREFEITURA MUNICIPAL DE RORAINÓPOLIS
PROCURADORIA GERAL



II.2- DA MINUTA DO CONTRATO

No que tange à minuta do contrato e o que impõe os preceitos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, observa-se a obrigatoriedade da abordagem das seguintes cláusulas:

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;

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 h.

abilitação 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.

Por fim, da análise da minuta do contrato vinculada à Inexigibilidade nº 007/2024 entende-se que os requisitos mínimos do art. 92 da Lei nº 14.133/21 foram respeitados, havendo o atendimento aos preceitos legais. Ademais fora utilizada minuta de contrato padronizada, em atendimento ao art. 19, IV da Lei n. 14.133/21.



ESTADO DE RORAIMA
PREFEITURA MUNICIPAL DE RORAINÓPOLIS
PROCURADORIA GERAL



II.3- DA PUBLICIDADE.

Destacamos ainda que é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (como condição de eficácia) e a publicação de forma complementar do extrato do contrato no Diário Oficial do Município e sítio da internet da Prefeitura, conforme determinam os art. 72, parágrafo único, art. 94, I c/c art. 175, todos da Lei nº 14.133, de 2021 e ao art. 8º, §2º, da Lei n. 12.527, de 2011.

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:

(...)

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.

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:

[...]

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

Art. 175. Sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

II.4- DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

É fundamental explicar que, ainda que se trate de contratação direta, faz-se necessária a formalização de um processo administrativo que culmine na seleção da proposta mais vantajosa e a respectiva celebração do contrato por meio da inexigibilidade de licitação.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos traz um procedimento especial e simplificado para celebração do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Neste sentido, há a exigência de documentos a serem apresentados para a realização de contratações diretas, notadamente a inexigibilidade de licitação, conforme determina o art. 72 da Lei nº 14.133/2021.



ESTADO DE RORAIMA
PREFEITURA MUNICIPAL DE RORAINÓPOLIS
PROCURADORIA GERAL



Assim vejamos:

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.

III- DA CONCLUSÃO:

Ante o exposto, nos termos do art. 53, *caput* e §4º, da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela **LEGALIDADE** do processo de contratação direta, Inexigibilidade nº 007/2024, para a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica na área tributária, visando o diagnóstico e recuperação de créditos previdenientes da apuração e correção das alíquotas incidentes na folha de pagamento da Prefeitura Municipal de Rorainópolis/RR, fundamentada no art. 74, I da Lei nº. 14.133/2021.

Sendo assim, sob a análise desta Procuradoria Geral, trata-se de inexigibilidade de licitação de serviços especializados, portanto o procedimento adotado foi motivado e adequado. Além disso, os atos realizados no presente processo administrativo observaram as regras previstas na Lei 14.133/2021. Dessa maneira, considerando que o procedimento não apresenta quaisquer irregularidades, estando circunscrito aos preceitos legais sobre o serviço, opinamos pelo prosseguimento do processo em seus posteriores atos.

É o parecer.

Rorainópolis – RR, 24 de outubro de 2024.

THAYNAR PEREIRA RAMOS

Procuradora Geral do Município de Rorainópolis

OAB/RR 2806

Decreto nº 127/2023