



PARECER JURÍDICO

PARECER Nº 23/2025 - CSL

Processo Administrativo nº 23/2025

Assunto: Inexigibilidade de licitação para pagamento da anuidade da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL.

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. PAGAMENTO DE ANUIDADE DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ESCOLAS DO LEGISLATIVO E DE CONTAS - ABEL. I - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO I C/C ART. 72 DA LEI Nº 14.133, DE 2021. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL. LEI Nº 14.133/2021, RESOLUÇÃO Nº 2/2024/CMM. REGULARIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS. II – Procedimento de contratação direta no caso de inexigibilidade de licitação para pagamento de anuidade de Associação Brasileira das Escolas de Legislativo e de Contas – ABEL à qual a Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Marabá. III - Parecer opinativo pelo seguimento do procedimento.

I – Relatório

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este Departamento Jurídico, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, para pagamento da anuidade da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL, instituição a qual esta Câmara de Marabá é associada através de sua Escola do Legislativo – ELMAR, com base no art. 74, I da Lei nº 14.133, de 2021,

Os presentes autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos, pertinente a presente análise:

- Autorização de abertura de processo administrativo
- Documento de formalização de demanda – DFD
- Estudo Técnico Preliminar
- Mapa de Riscos
- Termo de Referência
- Justificativa de Preço



- Razão de escolha do contratado
- Relatório de previsão de crédito orçamentário
- Comprovante de inscrição e de situação cadastral no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas
- Certificado de Regularidade do FGTS - CRF
- Certidão Positiva com efeitos de Negativa de Débitos relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União
- Declaração de não obtenção de lucro
- Termo de filiação/Protocolo de intenções entre ABEL e CMM
- Estatuto da ABEL
- Certidão Negativa de Falências e Recuperação Judicial
- Carta de Exclusividade

É o relatório necessário.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

II.1 - Dos limites da análise jurídica

Trata-se de processo administrativo para realização de licitação na modalidade pregão visando registro de preços para contratação de empresa fornecedora de placas de condecoração e identificação.

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. A análise jurídica, portanto, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

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.

Finalmente, deve-se salientar que 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.

Cumpre destacar que a manifestação jurídica discorrerá apenas sobre os pontos do procedimento licitatório que necessitam de esclarecimentos, orientações adicionais



relevantes ou de correções/ajustes de acordo com as prescrições da legislação de regência e da jurisprudência dominante.

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

II.2 - Da Contratação Direta no caso de inexigibilidade de licitação

A Constituição Federal também traz, no art. 37, XXI, a determinação da obrigatoriedade da licitação. No entanto, esse mesmo dispositivo permite que a licitação não ocorra em certos casos especificados em lei. Desta forma, tem-se a permissão para a contratação direta.

De acordo com a lei nº 14.133/2021, a contratação direta pode ocorrer através de dois institutos: inexigibilidade e dispensa.

Segundo o art. 74 da NLLC, será inexigível a licitação quando inviável a competição. A lei nº 14.133/2021 apresenta um rol exemplificativo de casos em que poderá ser inexigível a licitação, dentre eles, a contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

No presente caso, o procedimento visa o pagamento de anuidade da Associação Brasileira das Escolas dos Legislativos de Contas à qual a Escola do Legislativo da Câmara de Marabá é associada, estando, a meu ver, de acordo com o previsto no art. 74, I da lei nº 14.133/2021.

II.3 - DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF, art. 37, XXI).

Entretanto, há situações em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a ensejar uma disputa entre particulares.

Diferentemente da dispensa de licitação, onde a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatoria por força de lei; na inexigibilidade, o ente público não tem opção, não há discricionariedade a observar. O que vale é a impossibilidade de obter propostas equivalentes, ou melhor, de ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um indivíduo. Em última análise, a inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

De acordo com o art. 72, o processo de contratação direta, compreendido o caso de inexigibilidade, 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 à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

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;

[...]

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Resolução nº 2/2024/CMM, art. 143, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento do procedimento de inexistência:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos, a seguir listados, foram juntados aos autos às fls. 3, 5, 10.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.



Documento para formalização da demanda

Da análise do documento de formalização da demanda - DFD, percebe-se que constam os seguintes conteúdos: a justificativa da necessidade da contratação, o setor requisitante com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação e grau de prioridade da contratação. Desta forma, o DFD não necessita de correções.

Estudo Técnico Preliminar

Inicialmente destaco que a presente contratação está prevista no Plano Anual de Contratações 2025 no item: "Capacitação em assuntos técnicos para servidores da Câmara".

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 36, da Resolução nº 2/2024/CMM. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar às fls. 5, do presente processo. Nele constam os seguintes elementos:

- I - descrição da necessidade da contratação;
- II - descrição dos requisitos da contratação;
- III - levantamento de mercado;
- IV - descrição da solução como um todo;
- V - estimativa das quantidades a serem contratadas;
- VI - estimativa do valor da contratação;
- VII - justificativas para o parcelamento ou não da solução;
- VIII - contratações correlatas e/ou interdependentes;



Departamento Jurídico - Dejur

- IX - demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual;
- X - demonstrativo dos resultados pretendidos;
- XI - providências a serem adotadas;
- XII - possíveis impactos ambientais;
- XIII - posicionamento conclusivo

Desta forma, considero atendidas as exigências do art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2024, e também com o art. 36 da Resolução 2/2024/CMM.

Mapa de riscos

O mapa de riscos foi juntado ao processo às fls. 10, com a indicação do risco, da probabilidade, do responsável e das ações preventivas e de contingência, estando, desta forma, atendido o requisito previsto no art. 72, I da Lei 14.133/2021.

Termo de Referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

No processo em análise consta dos autos o Termo de Referência, às fls.12, elaborado pela área requisitante datado e assinado.

O Termo de Referência juntado apresenta:

- Definição do objeto: pagamento da anuidade da Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL;
- Quantitativos: 1 (uma) anuidade da ABEL;
- Prazo do contrato: 15 de abril de 2025;
- Fundamentação da contratação: demanda prevista no ETP alinhado ao Plano de Contratações Anual (art. 74, I, da lei nº 14.133/2021);



Departamento Jurídico - Dejur

- Forma e critérios de seleção do fornecedor: contratação de serviços que só possam ser fornecidos por empresa exclusiva;
- Valor da contratação: R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais);
- Critérios de medição e pagamento: à vista em parcela única. Está acompanhada do preço unitário referencial (R\$ 1.500,00) e memória de cálculo.

Desta forma, considerando o previsto nos art. 46 a 48 e 84 da Resolução nº 2/2024/CMM, considero atendidos os elementos exigidos no art. 6º, XXIII.

Estimativa da Despesa

Da análise dos autos, verificou-se que a estimativa da despesa consta no Documento de Formalização de Demanda – DFD, no Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência apresentam valor estimado da despesa de R\$ 1.500,00, acompanhado do preço unitário referencial, da memória de cálculo.

Por se tratar de inexigibilidade de licitação para contratação de empresa contratação de serviços que só possam ser fornecidos por empresa exclusiva, no presente caso a ABEL, considero prejudicado o atendimento do inciso II do art. 72 da lei 14.133/2024, visto que está demonstrada a inviabilidade de competição em razão das peculiaridades que circunscrevem o caso concreto que demonstram que há inequívoca inviabilidade de competição, visto que foi juntado às fls. 50 a carta de exclusividade da ABEL.

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;

[...]

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá **demonstrar a inviabilidade de competição** mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

Desta forma, considero atendido o requisito previsto no art. 72, II, e 74, § 1º, da Lei 14.133/2021.



Compatibilidade da previsão de recursos orçamentários

Nos presentes autos, foi juntado às fls. 17 o relatório de previsão de crédito orçamentário a fim de demonstrar a compatibilidade da despesa a ser realizada com a previsão de que existem recursos orçamentários para custeá-la. Considero, desta forma, que foi atendida a exigência do inciso IV do art. 72 da Lei 14.133/2021.

Requisitos de habilitação e qualificação

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 92, XVI, da Lei nº 14.133, de 2021).

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 72, V, estabelece que em caso de inexigibilidade de licitação deverá o processo administrativo ser instruído com documentos de comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

De acordo com essa mesma lei, em seu 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: jurídica, técnica, fiscal, social e econômico-financeira.

O Estudo Técnico Preliminar, acostado às fls. 5, estabeleceu os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para a contratação no qual constam:

I – Jurídica

Foi juntado aos autos, às fls. 18, o comprovante de inscrição de inscrição e de situação cadastral da pessoa jurídica- CNPJ.

II – Técnica

Não foram juntados aos autos, atestados de capacidade técnica atestando que a empresa proponente prestou serviço semelhante ao da presente inexigibilidade, nos termos do art. 74, III da Lei nº 14.133/2021.

III - Fiscal, Social e Trabalhista

Foram juntados aos autos, às fls. 18, 19, 20, 21: 1) comprovante de inscrição de inscrição e de situação cadastral da pessoa jurídica- CNPJ, emitido em 04/04/2025; 2) Certidão Negativa de Débitos reativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União; 3) Certidão de Regularidade do FGTS – CRF, emitida pela Caixa Econômica Federal 4)



Departamento Jurídico - Dejur

Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, emitida pela Justiça do Trabalho. Não foi juntada declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal (*proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos*).

IV - Econômico-financeira

Foi juntada Certidão Negativa de Pedido de Falência ou Recuperação Judicial ou Extrajudicial, às fls. 50.

Diante da análise da documentação acima, verifica-se que foram juntados os documentos relativos à regularidade jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômico-trabalhista, da futura contratada.

Razão da escolha do contratado

Em análise ao presente processo, verificou-se às fls. 16 a juntada das razões da escolha da contratada Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL. Desta forma, considera-se atendido o disposto no inciso VI do art. 72 da Lei 14.133/2021.

Justificativa de preço

No presente processo, encontra-se juntado às fls. 14 o documento de justificativa de preço no valor de R\$ 1.500,00 devidos em virtude da anuidade pela associação da Escola do Legislativo da Câmara Municipal de Marabá – ELMAR, à ABEL.

Autorização da autoridade competente.

No caso, deve ser juntada a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

No entanto, a Resolução nº 2/2024/CMM não exige que se obedeça a sequência apresentada no art. 143, não estabelecendo o momento para a juntada desse documento poderá ele ser inserido no processo posteriormente a esse parecer.

Ressalte-se apenas que o presente processo deverá ser instruído com a autorização da autoridade competente até antes da efetiva contratação.



Da Publicidade da Contratação Direta e da Lei de Acesso à Informação

Conforme prevê o art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021, 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.

A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94, I, da Lei nº 14.133, de 2021.

III – DISPOSITIVO

Em face do exposto, manifesta-se no sentido da **regularidade jurídica** da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria, desde que consideradas as recomendações feitas ao longo do presente parecer, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica**.

É o parecer.

Marabá, 07 de abril de 2025.


Carla da Silva Lobo
Advogada da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA 26655