Parecer Nº 292/2026/PGM-SPACC

Porto Velho, 01 de junho de 2026.

PARECER N.º: 292/SPACC/PGM/2026

PROCESSO N.º: 020.001146/2025-09

ORIGEM: Secretaria Municipal de Economia — SEMEC

OBJETO: Contratação de instituição de ensino e pesquisa, sem fins lucrativos, para prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria visando a execução do Ciclo Completo de Qualidade de Dados (Definir, Diagnosticar, Sanear, Explicar e Sustentar), Inteligência Analítica e Governança da Dívida Ativa do Município de Porto Velho.

Senhor Secretário,

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Subprocuradoria Administrativa de Convênios e Contratos – SPACC para análise da regularidade jurídica da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, III, "e", c/c art. 6º, XVIII, "e", da Lei n.º 14.133, de 2021, da empresa XXX para a Contratação de instituição de ensino e pesquisa, sem fins lucrativos, para prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria visando a execução do Ciclo Completo de Qualidade de Dados (Definir, Diagnosticar, Sanear, Explicar e Sustentar), Inteligência Analítica e Governança da Dívida Ativa do Município de Porto Velho., visando atender a Secretaria Municipal de Economia - SEMEC, conforme **Termo de Referência de Bens e Serviços (ID 0906439)**, autorizado pelo Ordenador de Despesa.

I – RELATÓRIO

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise.

1. Ofício n.º 288/2025–SEMEC-GAB, solicito que o presente Grupo de Trabalho apresente relatório fundamentado, acerca das tratativas realizadas até o presente momento, bem como, informe a expectativa de conclusão dos trabalhos frente às etapas que estão pendentes e as dificuldades encontradas, (ID 0083599);
2. Manifestação Técnica n.º 0569448/2026–SEMEC-GAB/GT-DÍVIDAATIVA, diante da relevância da Dívida Ativa para o equilíbrio fiscal e o financiamento das políticas públicas, bem como da necessidade de assegurar a integridade, a confiabilidade e a atualização das informações, conclui-se que a abertura de processo licitatório para a contratação de empresa especializada constitui medida necessária e recomendável. Tal iniciativa possibilitará atuação técnica qualificada, contribuindo para a consolidação precisa do estoque da Dívida Ativa, a ampliação da capacidade de recuperação das receitas próprias, a mitigação de riscos jurídicos, financeiros e administrativos e o fortalecimento do processo de modernização da gestão tributária municipal, (ID 0569448);
3. Despacho n.º 38/SEMEC-GAB, considerando que a complexidade e a magnitude do passivo identificado extrapolam a capacidade operacional atualmente disponível no âmbito da Administração, evidenciando a necessidade de apoio técnico especializado e de ferramentas tecnológicas adequadas. Com fundamento na Lei nº 14.133 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), AUTORIZO a abertura de processo administrativo visando à contratação de empresa especializada em higienização, depuração, saneamento e tratamento de dados da Dívida Ativa do Município, contemplando análise estrutural das bases de dados, integração sistêmica, validação cadastral e apoio técnico especializado, nos termos delineados na Manifestação Técnica, (ID 0585141);
4. Proposta Técnica e Comercial – Projeto de Qualificação de Dados, Inteligência Analítica e Governança da Dívida Ativa de Porto Velho, (ID 0745726);
5. Nota Técnica – Análise Comparativa dos Escopos das Propostas Técnico-Comerciais Mauá/SP e Porto Velho/RO — Consultoria em Gestão da Dívida Ativa Municipal, (ID 0791992);
6. Justificativa das Taxa Médias praticadas pela FIPECAFI, (ID 0794073);
7. Documento de Formalização de Demanda – DFD n.º 19/2026/SEMEC-DA, (ID0746947);
8. Habilitação Jurídica, Fiscal, Regularidade Trabalhista e FGTS, e Documentos Pessoais da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras – FIPECAFI, (ID 0794473), (ID 0794541), (ID 0805625), (ID 0805667) e (ID 0855724);
9. Atestados de Capacidade Técnica Prefeitura do Rio de Janeiro, Fundação BUTANTAN, FINEP, SESAU Mauá, (ID 0794576);
10. Contratos – Comprovação de Preços Praticados Fundação BUTANTAN e SESAU Mauá, (ID 0797990);
11. Declarações de Inexistência de Impedimento Legal para Licitar ou Contratar com a Administração e de Que se Encontra em Situação Regular Perante o Ministério do Trabalho, (ID 0805647);
12. Demonstrativo Financeiro – Balanços Patrimoniais, (ID 0805675);
13. Estudo Técnico Preliminar – ETP n.º 15/2026/SEMEC-DA, (ID 0785890);
14. Mapa de Riscos n.º 0793761/2026–SEMEC-GAB/SEMEC-DA, (ID 0793761)
15. Termo de Referência de Bens e Serviço n.º 13/2026/SEMEC-DA, (ID 0803795);
16. Despacho n.º 188/SEMEC-DA, encaminho a Vossa Senhoria, para análise, manifestação e providências pertinentes, (ID 0810132);
17. Despacho n.º 1088/SMCL-SEL, encaminhamos os autos a essa setorial, para que proceda a análise quanto à regularidade, conformidade e adequada instrução processual, (ID 0820765);
18. Despacho n.º 937/SMCL-DGC, encaminhamos os documentos para sua análise e parecer técnico acerca das referidas peças. Após, retornem os autos a este Departamento de Gestão de Compras para prosseguimento, (ID 0838808);
19. Despacho n.º 13/SMCL-ASC, para melhor análise da qualificação econômico-financeira, na contratação da referida entidade, nos termos da Lei nº 14.133/2021, especialmente arts. 69 e 72, encaminha-se a solicitação dos seguintes documentos: Demonstrações contábeis e Balanço patrimonial e demonstração do resultado (superávit/déficit), referentes aos 2 (dois) últimos exercícios sociais exigíveis; Devidamente assinados pelo representante legal e por profissional contábil habilitado, com o devido registro no órgão competente, quando aplicável, ou apresentados por meio da ECD – Escrituração Contábil Digital (SPED), acompanhados dos respectivos recibos de entrega e demais demonstrações obrigatórias.
20. Despacho de Análise Processual n.º 931/SMCL-DGC, feitas essas considerações, nos limites da análise que nos compete e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, encaminhamos os autos para SEMEC, para realizar as devidas adequações nos documentos da fase de planejamento. Posterior retornar para SMCL para reanálise e continuidade do procedimento de contratação, (ID 0835735);
21. Documento de Formalização de Demanda – DFD n.º 24/2026/SEMEC-DA, (ID 0850502);
22. Estudo Técnico Preliminar – ETP n.º 15/2026/SEMEC-DA – Retificado (ID 0850534);
23. Termo de Referência de Bens e Serviço n.º 13/2026/SEMEC-DA – Retificado, (ID 0850526);
24. Balanço Patrimonial e Demonstrativo Contábil – FIPECAFI (ID 0851934);
25. Despacho n.º 204/SEMEC-DA, encaminho o presente processo para que esse Departamento de Gestão de Compras – DGC/SMCL proceda à verificação do atendimento das recomendações e dê prosseguimento aos atos subsequentes, (ID 0855756);
26. Despacho n.º 1189/SMCL-SEL, encaminhamos os autos a essa setorial, para que proceda a análise quanto à regularidade, conformidade e adequada instrução processual, (ID

0863478);
27. Despacho n.º 997/SMCL-DGC, encaminhamos os documentos para reanálise e parecer técnico acerca das referidas peças. Após, retornem os autos a este Departamento de Gestão de Compras para prosseguimento, (ID 0866022);
28. Despacho n.º 15/SMCL-ASC, para análise da referida contratação, nos termos dos arts. 69 e 72, da Lei nº 14.133/2021, relativa a qualificação econômico-financeira, encaminha-se a solicitação dos seguintes documentos para providência: I – Demonstrações contábeis; Balanço patrimonial e demonstração do resultado (superávit/déficit), referentes aos 2 (dois) últimos exercícios sociais exigíveis; Devidamente assinados pelo representante legal e por profissional contábil habilitado, com o devido registro no órgão entidade/competente, quando aplicável, ou apresentados por meio da ECD – Escrituração Contábil Digital (SPED), acompanhados dos respectivos recibos de entrega e demais demonstrações obrigatórias, (ID 0869170);
29. Despacho n.º 1006/ SMCL-DGC, considerando que, após reanálise contábil, verificou-se o atendimento parcial ao Despacho, no que se refere às demonstrações contábeis da Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras – FIPECAFI, sendo necessária a complementação de documentação da referida Fundação, conforme mencionado no Despacho, encaminham-se os autos à SEMEC para conhecimento e adoção das providências cabíveis quanto à juntada da documentação solicitada no referido despacho. Posterior retornar para o ASC/SMCL para análise, (ID 0870142);
30. Recibo de Entrega de Escrituração Contábil Digital, (ID 0880523);
31. Termos de Abertura e Encerramento, (ID 0880529);
32. Balanços patrimoniais – Em 31 de dezembro de 2024 e 2023, (ID 0880535);
33. Despacho n.º 211/SEMEC-DA, encaminhamos os autos para que essa Assessoria Técnica Contábil proceda à análise e emissão de parecer, (ID 0880577);
34. Parecer n.º 136/SMCL-ASC, conclui-se, que, a entidade em contratação, acima identificada, no que confere a qualificação econômico-financeira, está apta para contratação, (ID 0881865);
35. Despacho n.º 1038/SMCL-DGC, nos limites da análise que nos compete e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, encaminhamos os autos à SEMEC, para PROVIDÊNCIAS cabíveis, quanto à elaboração da Reserva de Saldo e Controle de Execução Orçamentária – CEO. Posterior encaminhar os autos à PGM para análise e parecer, (ID 0883739);
36. Termo de Inexigibilidade de Licitação n.º 4/2026/SEMEC-GAB/SEMEC-DA, (ID 0906439);
37. Publicação do Termo de Inexigibilidade de Licitação n.º 4/2026/SEMEC-GAB/SEMEC-DA, (ID 0922204);
38. Controle de Execução Orçamentária – CEO – Destaque n.º119/2026, (ID 0909014);
39. Minuta de Contrato Administrativo n.º 3/2026–SEMEC-GAB/SEMEC-DA, (ID 0911592);
40. Despacho n.º 224/SEMEC-CAP, deliberação de Despesa, ao tempo que cumprimentamos solicitamos informações a cerca da deliberação da despesa para Contratação de instituição de ensino e pesquisa, sem fins lucrativos (FIPECAFI – Fundação Instituto de Pesquisas Contábeis, Atuariais e Financeiras), para prestação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria para execução de projeto de qualificação, integração e governança de dados da Dívida Ativa Municipal, com foco nas Certidões de Dívida Ativa (CDAs) e na sustentação da qualidade dos dados no ERP municipal, incluindo a constituição de base canônica consolidada, o desenvolvimento de modelos analíticos, preditivos e econômico-decisórios para apoio à priorização da cobrança, bem como a proposição de ajustes do estoque da Dívida Ativa, dos controles de entrada e dos processos relacionados à qualidade dos dados. Solicitamos ainda se possível e necessário anexo de documentos comprobatórios, (ID 0912555);
41. Ata 5ª Reunião Extraordinária do Conselho Gestor do Fundo Especial para Modernização da Administração Tributária – FEMAT, (ID 0948006);
42. Despacho n.º 010/2026/CG-FEMAT/SEMEC, encaminhamos os autos para prosseguimento dos procedimentos legais à efetivação do referido custeio, complementando a instrução processual, (ID 0948015);
43. Despacho n.º 265/SEMEC-CAP, para que seja providenciada a Reserva de Saldo, conforme a CEO n.º 119/2026. Após, devolver a esta secretaria para continuidade processual, (ID 0956137);
44. Nota de Pré-Empenho n.° 1405/2026, de Responsabilidade da SEMEC-DEXO, (ID 0979236);
45. Despacho n.º 1538/SEMEC-DEXO, considerando a solicitação de pré-empenho, conforme programação orçamentária definida no CEO emitida pela referente Unidade Orçamentária, devidamente assinada pelo ordenador de despesa. Seguem os autos às providências pertinentes aos órgãos de controle interno/jurídico quanto a regularidade e conformidade à contratação dos serviços, (ID 0986626);
46. Despacho n.º 251/SEMEC-DA, encaminhamento dos autos à PGM para emissão de parecer jurídico, (ID 0991911).

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei N.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

2. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n.º 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n.º 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomendamos, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão n.º 1056/2017-Plenário.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

> a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
>
> b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e
>
> c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Neste sentido, o PARECER N.º 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n.º 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

> I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;
> II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;
> III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, partiremos da premissa que a área técnica observou todos os critérios de sustentabilidades pertinentes a presente contratação, com o devido detalhamento junto ao Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

3. DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E PLANEJAMENTO

Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

No presente caso, consta a **autorização para a contratação direta**, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, **conforme Termo de Referência (ID 0850526).**

Em relação a previsão da pretensa despesa junto ao **Plano de Contratações Anual** o órgão demandante justificou que o **objeto (NÃO) está previsto no PCA/2026**, conforme **Estudo Técnico Preliminar (ID 0850534)**.

4. DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

O artigo 72 da Lei n.º 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

> 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.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá comprovar o atendimento dos requisitos legais exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

5. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei n.º 14.133, de 2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

> 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 referidos documentos foram juntados aos autos**, conforme indicado no relatório deste parecer.

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

5.1. Documento de Formalização da Demanda

Quanto ao **Documento de Formalização da Demanda**, este deve conter os conteúdos previstos no art. 8º do Decreto Municipal n.º 18.892/2023, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

No presente caso, verifica-se que **a Administração juntou aos autos o Documento de Formalização de Demanda (ID 0746947),** e este, aparentemente, contém os elementos mínimos exigidos no art. 8º do Decreto Municipal n.º 18.892/2023.

5.2. Estudos Preliminares: principais elementos

No tocante aos **Estudos Técnicos Preliminares**, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares deverão conter:

> § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
> I – descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
> II – demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
> III – requisitos da contratação;
> IV – estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
> V – levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
> VI – 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;
> VII – descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
> VIII – justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
> IX – demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
> X – providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
> XI – contratações correlatas e/ou interdependentes;
> XII – descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
> XIII – posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.
> **§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (Grifou-se)**

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

Além das exigências da Lei n.º 14.133, de 2022, deve a Administração Municipal observar, no que couber, as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras.

No presente caso, verifica-se que **a Administração juntou aos autos o Estudo Técnico Preliminar (ID 0850534).** Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém os elementos mínimos necessários, conforme exigido no art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Ressaltamos que o documento em comendo trata-se de uma peça técnica, que não está abrangida dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público.

5.3. Análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei n.º 14.133, de 2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.

Cabe pontuar que "**Mapa de Riscos" não se confunde com cláusula de "Matriz de Risco"**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do "Mapa de Riscos" não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual** (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

No caso presente, percebe-se que **a Administração juntou aos autos o Mapa de Riscos (ID 0793761).** Cabe pontuar que a etapa de Gerenciamento de Riscos, exceto quanto àquela relacionada à fase de gestão do contrato, pode ser dispensada no caso das contratações diretas (artigo 72, I, da Lei n.º 14.133, de 2021). **A dispensa do mapa de risco está condicionada à juntada aos autos de justificativa, demonstrando, por exemplo, que a elaboração do documento é incompatível com a urgência da contratação.**

5.4. 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.

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2022:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(…)
XXIII – termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
d) requisitos da contratação;
e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
g) critérios de medição e de pagamento;
h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
i) 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;
j) adequação orçamentária;

No caso em tela, **consta dos autos o Termo de Referência (ID 0850526),** aprovado pelo Ordenador de Despesa.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência, aparentemente, contemplou as exigências mínimas necessárias contidas no art. 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Ressaltamos que o documento em comendo trata-se de uma peça técnica, que não está abrangida dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público.

5.5. Documento de Habilitação

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. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ;
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU; e
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

Ressalte-se que é essencial, também, a **declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.**

Atente-se que o cadastro do **CADIN** é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).

No presente caso, a fim de comprovar a regularidade da **Habilitação Jurídica** da futura contratada foram juntados aos autos os documentos constantes no **(ID 0794473), (ID 0794541), (ID 0805625), (ID 0805667) e (ID 0855724).**

Quanto a comprovação da regularidade da **Habilitação Fiscal e Trabalhista** foram juntados os documentos constantes no **(ID 0794473), (ID 0794541), (ID 0805625), (ID 0805667) e (ID 0855724).**

Em relação a **Qualificação Técnica (atestados)** da futura contratada foram juntados os **(ID 0794576).**

Outrossim, verifica-se que foi juntado aos autos documentos que comprovem a **ausência de impedimento para contratar com o Poder Público: CEIS, CNJ, CADIN, TCU e CNDT**, e **OU** a **declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.** Desta maneira, recomenda-se a regularização como condição para a contratação pretendida (ID 0805647).

5.6. Adequação Orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei n.º 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o art. 72, IV, da Lei n.º 14.133, de 2021:

Lei n.º 14.133, de 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:

(...)

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

No presente caso, **a Administração demonstrou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista no orçamento, conforme Nota de Pré-Empenho (ID 0979236).**

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

5.7. Do Valor Estimado da Contratação e da Justificativa de Preço

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei n.º 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

A contratação direta não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei n.º 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

Nesse sentido, a Administração deve observar o que dispõe a Orientação Normativa/AGU nº 17, a seguir:

> A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS IGUALMENTE IDÔNEOS.

A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n.º 14.133, de 2021:

> Art. 23 (…) § 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.

Nos termos do art. 7º, *caput*, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 5º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021.

Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo (art. 7º, § 1º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o caput pode ser realizada com objetos de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido (art. 7º, § 2º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

Se, por outro lado, a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, proibida está a inexigibilidade (art. 7º, § 3º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

Dessa forma, a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65, de 2021. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
    - a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).
    - na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).
    - quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física – CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
    - os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);
    - entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a "composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente" e as "contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente", em detrimento da "pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo" (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso), de "pesquisa direta" com fornecedores (desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital) e de "pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;
    - na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).
    - somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);
    - justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).
    - o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

No que diz respeito à justificativa do preço, por se tratar de uma contratação por inexigibilidade de licitação, por certo não se pretende a comparação dos preços propostos pela contratada com os preços de mercado, uma vez que a Administração deverá ter caracterizado o objeto como único que atende a suas necessidades.

Com isso, a Administração deve buscar informações junto à futura contratada acerca dos valores praticados em outros órgãos/entidades, inclusive quanto aos descontos concedidos, a fim de atender ao disposto no art. 23, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021 com a consequente juntada aos autos da respectiva documentação (notas fiscais, contratos etc.).

A comparação dos preços deve ser apresentada de modo claro, indicando, sempre que possível a unidade de medida utilizada para melhor justificativa do custo. Ademais, deve-se dar entre cursos/eventos que guardem identidade ou, não havendo cursos idênticos, clara similaridade, levando-se em conta o conteúdo programático, a época, a localidade, a dimensão do público-alvo, a carga horária, a modalidade (presencial, *online*, etc.), entre outras semelhanças que garantam precisão possível na comparação.

Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, realizará uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração estabelecerá o valor estimado da contratação.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que o órgão assessorado é quem dispõe de condições técnicas adequadas para avaliar a idoneidade da proposta formulada pela pretensa contratada, não tendo este órgão de consultoria conhecimento técnico para se pronunciar a respeito das conclusões apresentadas.

No caso dos autos, a **JUSTIFICATIVA DOS PREÇO** se deu mediante a apresentação de **notas fiscais e/ou notas de empenho e/ou contratos similares firmados anteriormente, conforme (ID 0797990).**

5.8. Da Inexigibilidade de Licitação para Contratação de Serviços Técnicos Especializados de Natureza Predominantemente Intelectual

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 obrigatória 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.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção ao princípio do art. 37, XXI da Constituição Federal, e está prevista no art. 74 da Lei n.º 14.133/2021:

> 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:**
>
> (...)
>
> **c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**
>
> (...)
>
> **§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.**
>
> **§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade. (grifo nosso)**

Assim, a contratação direta de serviços técnicos especializados, com fundamento no art. 74, III, "c", da Lei n.º 14.133, de 2021, será possível se for demonstrada a notória especialização do profissional ou empresa envolvida, permitindo-se inferir a essencialidade de seu trabalho à plena satisfação do objeto.

No caso, a Administração pretende realizar a contratação com fundamento no art. 74, III, "c", da Lei n.º 14.133, de 2021, razão pela qual deve comprovar que: a) os serviços qualificam-se como técnicos de natureza predominantemente intelectual, enumerados no art. 6º, XVIII, "e", da Lei n.º 14.133, de 2021; b) que a parte a ser contratada qualifica-se como empresa ou profissional de notória especialização, nos termos do art. 6º, XIX, da Lei nº 14.133, de 2021; c) o caráter especial da demanda da Administração e da adequação do serviço a ser prestado. A saber:

5.8.1. Demonstração de que se trata de serviços técnico especializado de natureza predominantemente intelectual

O art. 6º, XVIII, da Lei n.º 14.133, de 2021 traduz em que consistem os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, dentre os quais elenca, em sua alínea "c", os serviços de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;.

Dessa forma, a Administração deve demonstrar, nos autos, a especialidade dos serviços pretendidos para que haja o enquadramento perfeito no conceito de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual.

No caso em análise, **a Administração demonstrou a <u>especialidade dos serviços técnicos</u> no Estudo Técnico Preliminar (ID 0850534) e Termo de Referência (ID 0850526).**

5.8.2. Da Razão da escolha e demonstração da notória especialização da contratada

Em relação à notória especialização, registre-se que não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço. Tal característica é principalmente do corpo técnico, não devendo se confundir fama com notória especialização. A notória especialização diz muito mais sobre a demanda da Administração do que propriamente sobre as circunstâncias dos interessados em atendê-la.

Assim dispõe o artigo 6º, XIX c/c art. 74, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 6º (...)
> XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

No mesmo sentido, tem-se as lições de Jacoby Fernandes:

> A reputação da notoriedade só precisa alcançar os profissionais que se dedicam a uma atividade, sendo absolutamente dispensável, ou impertinente, a fama comum, que a imprensa não especializada incentiva (in Contratação Direta sem Licitação, Brasília Jurídica, p. 316).

A jurisprudência do TCU vem adotando o entendimento de que a notória especialização do prestador diz respeito à comprovação de que a empresa ou o profissional "reúna competências que o diferenciem de outros profissionais, a ponto de tornar inviável a competição" (Acórdão nº 1038/2011-Plenário).

De fato, a mera referência experiência da empresa ou profissional mostra-se, em regra, insuficiente, uma vez que demonstra, exclusivamente, sua notoriedade na área, sem identificar em que aquele conhecimento é imprescindível para a prestação daquele serviço específico.

Não é outro o sentido da parte final do §1º do art. 74 da Lei n.º 14.133, de 2021, que determina que o conceito do profissional no campo de sua especialidade, a ser demonstrado por uma das formas ali transcritas, deve ser capaz de permitir que se infira "que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato".

Assim, compete à Administração descrever a adequabilidade entre a experiência profissional dos notórios especialistas ao objeto da contratação, sem o quê a demonstração da notoriedade não será capaz de justificar a contratação direta. Ou seja, deve-se demonstrar em que a notoriedade da empresa ou profissional será imprescindível para a prestação daquele serviço.

Quanto à razão para a escolha do fornecedor, esta se confunde com a própria situação caracterizadora da inviabilidade de competição, seja por se tratar de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual prestados por pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização (art. 74, III, "e" c/c art. 6º, XVIII e XIX da Lei n.º 14.133, de 2021), seja em razão das peculiaridades que circunscrevem o caso concreto (art. 74, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021), motivo pelo qual se reforça as recomendações acima lançadas para que a Administração comprove cabalmente os elementos que inviabilizam a competição neste caso e sua adequabilidade à necessidade da Administração.

No caso em análise, **a Administração demonstrou a razão da escolha e a notória especialização técnica da contratada por meio de Atestados de Capacidade Téécnica, conforme, (ID 0794576).**

5.8.3. Demonstração do caráter especial da demanda da Administração e da adequação do serviço a ser prestado

Conforme já asseverado no item anterior, a notoriedade do serviço diz respeito muito mais sobre a demanda da Administração do que sobre a qualidade do contratado. Portanto, a demanda da Administração deve ser única a ponto de atrair a regra excepcional de contratação por inexigibilidade de licitação.

A Lei nº 14.133, de 2021, eliminou de seu texto a expressão "singular" constante anteriormente do art. 25, II, da Lei nº 8.666, de 1993. Todavia, é certo que a notoriedade do fornecedor não pode ser desvinculada do caráter único da demanda da Administração.

Como afirma a doutrina, "para que haja inviabilidade de competição, é necessária a especialidade da demanda, a gerar a necessidade de notoriedade do fornecedor, o que, por sua vez, elimina a possibilidade de uso da licitação. Sem a necessidade especial, a exigência de notória especialização não se sustenta, o que volta a atrair a licitação, ainda que por melhor técnica ou técnica e preço, se necessário." (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21 comentada por Advogados Públicos/ organizador Leandro Sarai - 2ª edição - São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. p. 903/904).

No caso em análise, a Administração **demonstrou a especialidade da demanda por meio do Estudo Técnico Preliminar (ID 0850534) e Termo de Referência (ID 0850526).**

6. DA MINUTA DE CONTRATO

Segundo consta do Termo de Referência, a pretensa contratação será instrumentalizada por **Contrato.**

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

No caso concreto, **a Administração apresentou minuta de contrato, e esta aparentemente, contempla as cláusulas mínimas necessária para a contratação pretendida.**

7. DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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. 72, parágrafo único, da Lei n.º 14.133, de 2021).

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 da Lei n.º 14.133, de 2021.

De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei n.° 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

a) cópia integral do termo de referência;

b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III. ANÁLISE DA SECRETARIA DE MUNICIPAL DE CONTRATOS, CONVÊNIOS E LICITAÇÕES – SMCL

Conforme se infere dos autos, a Secretaria Municipal de contratos, Convênios e Licitações – SMCL, no exercício de suas atribuições legais, procedeu a **análise processual (ID 0820765), (ID 0838808), (ID 0838808), (ID 0841733), (ID 0835735), (ID 0863478), (ID 0866022), (ID 0869170), (ID 0870142), (ID 0880577) e (ID 0881865), analisou o Termo de Referência Definitivo (ID 0850526)**.

IV. RECOMENDAÇÕES

a) Providenciar a divulgação do ato de autorização da contratação direta por inexigibilidade ou o extrato decorrente do contrato no Portal Nacional de Compras públicas – PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme estabelecido nos arts. 72, parágrafo único, e art. 174, parágrafo segundo, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;

b) Instruir os autos com a Nota de Empenho da despesa;

c) Promover a designação do gestor e fiscal do contrato previamente a execução do objeto;

d) Providenciar a elaboração e o envio da minuta de contrato no email spacc.pgm@portovelho.ro.gov.br para análise e elaboração do contrato definitivo, a qual deverá contemplar, no que couber, as cláusulas previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

V. CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, "e" da Lei nº 14.133, de 2021, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas no ITEM V deste parecer.**

Somente após o acatamento das recomendações emitidas neste parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível darse o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria.**

Ante o exposto, encaminhamos os autos a SGG para adoção das providências saneadoras supramencionadas. Após, retorne os autos a esta Procuradoria para elaboração do termo de contrato.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Porto Velho, RO, 01 de junho de 2026.

SALATIEL LEMOS VALVERDE

Procurador Geral do Município

Documento assinado eletronicamente por **Salatiel Lemos Valverde**, **Procurador(a)**, em 03/06/2026, às 10:04, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.portovelho.ro.gov.br/sei informando o código verificador **1006697** e o código CRC **29357F09**.