

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PARECER JURÍDICO SGA/2025**

**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº IN 029/2025 - DEMUTRAN**



**EMENTA:** LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE FINAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM CONTABILIDADE PÚBLICA PARA O DEMUTRAN. REGULARIDADE FORMAL DAS ETAPAS. CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE. DEMONSTRAÇÃO DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E NATUREZA INTELLECTUAL DO SERVIÇO. VIABILIDADE JURÍDICA PARA RATIFICAÇÃO E CONTRATAÇÃO DIRETA.

**1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO E DAS PARTES**

O presente parecer jurídico final versa sobre o Processo Administrativo nº IN 029/2025, instaurado com fundamento na Lei nº 14.133/2021, objetivando a contratação direta, via inexigibilidade de licitação, da empresa MERITHUS CONSULTORIA E CONTROLADORIA GOVERNAMENTAL. A demanda foi apresentada pelo Departamento Municipal de Trânsito e Transporte (DE MUTRAN) de São Gonçalo do Amarante/CE, visando à prestação de serviços técnicos especializados em assessoria e execução contábil.

A formalização da demanda foi realizada por meio de documentação que contempla a justificativa da contratação, descrição detalhada do objeto, indicação da dotação orçamentária, proposta da empresa e elementos comprobatórios da especialização técnica. Os responsáveis pela condução do processo foram designados conforme o art. 7º da Lei nº 14.133/2021.

A natureza dos serviços, predominantemente intelectual, justifica o enquadramento no art. 74, inciso III, alínea "c" da Lei nº 14.133/2021, combinado com o art. 1º da Lei nº 14.039/2020, que reconhece expressamente a singularidade e a notória especialização dos serviços contábeis.





## 2. SÍNTESE DA TRAMITAÇÃO PROCESSUAL

O processo foi devidamente autuado, com numeração única e digitalizado conforme os padrões de gestão documental e transparência pública. A instrução teve início com a apresentação do Documento de Formalização da Demanda (DFD), elaborado pela unidade requisitante, o qual descreveu a necessidade da contratação, vinculando-a à manutenção dos serviços públicos essenciais.

Em sequência, a autoridade competente formalizou a composição da equipe responsável pela condução da contratação, a qual elaborou o Termo de Referência (TR), que delimitou o objeto, os critérios técnicos, prazos e demais exigências contratuais, em conformidade com o art. 42 da Lei nº 14.133/2021.

A empresa MERITHUS CONSULTORIA E CONTROLADORIA GOVERNAMENTAL apresentou proposta técnica e comercial acompanhada de documentação comprobatória de sua notória especialização, incluindo portfólio, atestados de capacidade técnica e declarações de atuação na administração pública. Ressalte-se, ainda, que foram apresentados diversos contratos firmados com entes públicos, o que reforça sua expertise no setor e comprova experiência anterior compatível com o objeto pretendido.

Foi realizada pesquisa de preços de mercado para balizar a contratação, utilizando fontes confiáveis e metodologia compatível, resultando em valor estimado condizente com o apresentado na proposta da empresa vencedora.

O parecer jurídico prévio foi emitido após análise da fase preparatória, atestando a regularidade do procedimento e o atendimento aos requisitos legais para a contratação direta com base na inexigibilidade de licitação.

## 3. VERIFICAÇÃO DA CONFORMIDADE

A análise jurídica da conformidade do processo evidencia que todas as etapas obedeceram às exigências da Lei nº 14.133/2021, respeitando os princípios da legalidade, publicidade, transparência e eficiência. Os documentos apresentados demonstram que a contratação direta foi instruída com base na inviabilidade de competição e na singularidade do objeto.





Verifica-se ainda que foram observados os critérios de razoabilidade, proporcionalidade e vantajosidade da contratação, com a demonstração de que o serviço prestado pela empresa contratada não seria adequadamente executado por servidores do quadro permanente, dada a sua complexidade e especificidade técnica.

A documentação comprobatória da qualificação da empresa, os atestados de capacidade técnica, a justificativa da escolha do fornecedor e a compatibilidade dos preços com o mercado foram criteriosamente avaliados, estando em conformidade com os dispositivos legais que regem as contratações públicas.

Com isso, conclui-se pela conformidade legal do processo, estando o mesmo apto a prosseguir para a ratificação da inexigibilidade e formalização contratual.

#### **4. DA ANÁLISE JURIDICA**

De início, convém destacar que compete a esta Assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente da legislação vigente e pertinente, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, dentro do campo do mérito administrativo, que estão reservados à esfera discricionária dos atos praticados no âmbito da Administração, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa, orçamentária ou financeira.

Ressalta-se ainda que esta análise toma por base, exclusivamente, os elementos constantes nos autos até a presente data, e que isenta-se de toda e qualquer responsabilidade relativa à obtenção de valores, índices de reajuste, justificativas, limitando-se exclusivamente aos ditames legais, restringindo-se a verificar, do ponto de vista formal, a regularidade para a realização do procedimento.

Importante fazer breve destaque acerca da inauguração da vigência obrigatória da Lei Federal nº 14.133/2021, a qual passou a dar nova roupagem ao parecer jurídico no âmbito dos processos administrativos de contratações públicas. Se durante a vigência da Lei nº 8.666/93 o Assessor Jurídico possuía uma atuação mais restrita, com a nova lei o órgão jurídico passou a atuar de forma mais abrangente, podendo ser chamado desde a fase interna até a execução contratual.





Nesse sentido, o art. 53, §§1º e 4º, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o parecer jurídico deve ser elaborado de forma clara e objetiva, com linguagem acessível, contemplando os elementos indispensáveis à contratação e os pressupostos fáticos e jurídicos pertinentes, reforçando a segurança jurídica nas decisões administrativas.

Desta forma, o exame aqui realizado limita-se à verificação da possibilidade jurídica de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de empresa especializada na prestação de serviços de assessoria e consultoria contábil, fiscal e tributária, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021, estando excluída qualquer análise de cunho técnico-operacional, econômico ou discricionário.

A obrigatoriedade de licitar tem respaldo constitucional no art. 37, inciso XXI, que estabelece a licitação como regra para contratação de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública, visando assegurar a isonomia entre os concorrentes e a obtenção da proposta mais vantajosa.

O art. 11 da Lei nº 14.133/2021 reforça esses objetivos ao prever, dentre outros:

- "I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública;**
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes;**
- III - evitar contratações com sobrepreço ou superfaturamento;**
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável."**

No entanto, há situações excepcionais em que a competição se torna inviável, autorizando a contratação direta. É o caso dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, desde que prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, conforme prevê o art. 74, III, "c" da Lei nº 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."**

Para fins legais, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, demonstrado por desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento ou equipe técnica, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato, conforme dispõe o art. 74, §3º:

**"§ 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."**

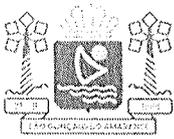
Além disso, o conceito de notória especialização encontra-se igualmente previsto no art. 6º, inciso XIX, da mesma Lei:

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

[...]

**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 caso concreto, os serviços de consultoria contábil envolvem atividades que demandam elevado grau de especialização, como diagnóstico de passivos fiscais e previdenciários, orientação sobre adequação à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), planejamento tributário, auditoria de processos financeiros, e elaboração de relatórios contábeis para tomada de decisão estratégica.

A documentação constante nos autos demonstra que a empresa indicada possui atestados de capacidade técnica emitidos por entes públicos, experiência comprovada na atuação junto a administrações municipais, além de equipe especializada com formação em contabilidade pública e legislação fiscal.

Ademais, o processo administrativo foi devidamente instruído com os documentos exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, conforme segue:

**"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."**

**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."**

Nesse contexto, destaca-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União que reforça os requisitos para caracterização da inexigibilidade:

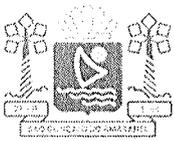
- Acórdão 3006/2022 – TCU-Plenário: ***"A inexigibilidade exige a demonstração da inviabilidade de competição e a notória especialização do contratado."***
- Acórdão 1654/2021 – TCU-Plenário: ***"É possível a contratação direta, por inexigibilidade, de empresa para a prestação de serviços técnicos especializados, desde que evidenciada a notória especialização e o caráter intelectual do serviço."***
- Acórdão 1963/2022 – TCU-Plenário: ***"A nova lei afasta a exigência da singularidade do objeto, mantendo como condição essencial a notória especialização."***

Dessa forma, entende-se juridicamente viável a contratação direta da empresa especializada em serviços de consultoria contábil, fiscal e tributária, com base no art. 74, III, "c" da Lei nº 14.133/2021, observadas as demais disposições legais pertinentes.

## **5. VALIDAÇÃO DA MINUTA CONTRATUAL**

A minuta do contrato que acompanha os autos foi elaborada com base em modelo padronizado da Administração Pública municipal, encontrando-se em conformidade com os requisitos legais estabelecidos no **art. 92 da Lei nº 14.133/2021**, que trata das cláusulas obrigatórias em contratos administrativos. Dentre elas, destacam-se: definição precisa do objeto, prazo de execução, valor contratual, forma de pagamento, garantias, regime de fiscalização, sanções administrativas, hipóteses de rescisão e mecanismos de reequilíbrio econômico-financeiro.





A cláusula contratual relativa ao objeto faz referência expressa ao Termo de Referência, o qual integra o contrato na forma de anexo, garantindo a vinculação técnica e jurídica necessária para assegurar clareza na execução contratual, nos termos do **art. 92, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**.

As condições de pagamento estão previstas em conformidade com o **art. 92, inciso V**, que determina o prazo de até 30 (trinta) dias para quitação das obrigações após o atesto do recebimento definitivo do objeto contratado, salvo disposição diversa justificada.

A minuta também contempla a cláusula de penalidades, atendendo ao disposto no **art. 156 da Lei nº 14.133/2021**, estabelecendo a possibilidade de aplicação de sanções administrativas proporcionais à gravidade da infração cometida, tais como advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração Pública.

No tocante à fiscalização contratual, observa-se a previsão de designação de fiscal e gestor do contrato, conforme determina o **art. 117 da Lei nº 14.133/2021**, embora os nomes não estejam definidos na própria minuta, sendo prevista a formalização posterior por meio de ato administrativo específico, o que é juridicamente aceitável.

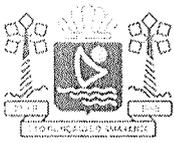
Adicionalmente, recomenda-se observar o cumprimento do **parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133/2021**, promovendo a publicação do extrato contratual no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**, como condição de eficácia do contrato.

Dessa forma, a minuta contratual apresenta-se **juridicamente adequada, regular e compatível com a legislação vigente**, não se identificando, neste momento, a necessidade de ajustes formais. Recomenda-se, contudo, que a autoridade competente observe o cumprimento integral das providências operacionais exigidas em lei, especialmente quanto à formalização da equipe de gestão e fiscalização e à devida publicidade do instrumento.

## **6. ANÁLISE DE RISCOS E MEDIDAS DE GOVERNANÇA**

A análise de riscos constitui etapa recomendável no planejamento da contratação, especialmente à luz do art. 20 da Lei nº 14.133/2021, que orienta a Administração Pública a identificar, avaliar e mitigar riscos que possam comprometer a execução contratual.





No presente caso, considerando a natureza especializada da contratação e o histórico de execução de objetos semelhantes, a equipe de planejamento optou por não formalizar matriz de riscos, justificando tal medida pela baixa complexidade do objeto e pelo fato de tratar-se de serviços técnicos especializados de consultoria contábil prestados por empresa com notória especialização.

Apesar da ausência formal da matriz, o Termo de Referência contempla, ainda que de forma indireta, elementos mitigadores de risco, tais como: descrição detalhada das entregas; prazos específicos; formas de comprovação do serviço prestado; exigência de equipe técnica qualificada; e sanções contratuais previstas para casos de inexecução ou descumprimento parcial do objeto.

O contrato também prevê a designação de gestor e fiscal do contrato, nos termos do art. 117 da Lei nº 14.133/2021, atribuindo a esses agentes a responsabilidade pela verificação do cumprimento das condições pactuadas, inclusive quanto à conformidade técnica e tempestividade dos serviços.

Recomenda-se que a autoridade competente formalize, por meio de portaria ou ato administrativo específico, a nomeação dos responsáveis pela fiscalização contratual, com a devida descrição das atribuições de acompanhamento, inspeção e emissão de relatórios técnicos.

Ainda que a contratação não tenha exigido formalização de matriz de riscos, o procedimento foi conduzido com observância a medidas proporcionais de controle e monitoramento, compatíveis com o porte e objeto da contratação. Ressalta-se a importância de adoção, nas futuras contratações, de instrumentos padronizados de acompanhamento da execução contratual, de forma a fomentar maior governança e rastreabilidade administrativa.

## **7. CHECK-LIST DE CONFORMIDADE DOCUMENTAL**

A análise dos autos demonstra que o processo administrativo encontra-se formalmente regular, devidamente instruído e em conformidade com as exigências estabelecidas pela Lei nº 14.133/2021 para a hipótese de contratação direta por inexigibilidade. A seguir, apresenta-se o check-list dos documentos essenciais e sua verificação nos autos:





- a) Documento de Formalização da Demanda (DFD): presente nos autos, com a motivação clara da necessidade de contratação de serviços contábeis especializados para apoio técnico à gestão municipal.
- b) Estudo Técnico Preliminar (ETP): elaborado conforme a natureza da contratação, considerando a inviabilidade de competição, com justificativas alinhadas à complexidade do objeto e à notória especialização exigida.
- c) Termo de Referência: descreve detalhadamente os serviços contábeis a serem executados, contendo critérios de desempenho, prazos de entrega, obrigações das partes e requisitos mínimos para qualificação do contratado.
- d) Proposta Comercial: anexada ao processo, contendo valores praticados, escopo dos serviços e cronograma básico de execução, compatível com a estimativa de preços do setor público.
- e) Justificativa de Preço e Escolha do Fornecedor: documento que atesta a razoabilidade do valor e a seleção da empresa com base em sua notória especialização, experiência anterior e qualidade técnica.
- f) Comprovação da Habilitação Jurídica e Técnica: documentação da empresa contratada, contendo atestados de capacidade técnica, regularidade fiscal e qualificação compatível com o objeto.
- g) Parecer Jurídico: emitido por esta Assessoria Jurídica, analisando os fundamentos legais da inexigibilidade e a conformidade do procedimento com a Lei nº 14.133/2021.
- h) Minuta do Contrato: elaborada de acordo com os arts. 92 e 117 da Lei nº 14.133/2021, contendo todas as cláusulas essenciais, incluindo objeto, valor, prazo, obrigações, sanções e fiscalização.
- i) Autorização da Autoridade Competente: consta nos autos despacho da autoridade superior autorizando a contratação, conforme exigência do art. 72, inciso VIII.
- j) Previsão Orçamentária: compatibilidade da despesa com a dotação orçamentária disponível, devidamente identificada e aprovada pelo setor financeiro.





Portanto, sob o aspecto documental, o processo encontra-se devidamente instruído, sem omissões que comprometam a sua legalidade, sendo juridicamente apto para a formalização contratual com a empresa especializada em serviços contábeis.

## 8. RECOMENDAÇÕES E CONDIÇÕES

Embora o processo esteja formalmente instruído e juridicamente regular, esta Assessoria Jurídica entende como oportuno apresentar recomendações voltadas ao aprimoramento da execução contratual e ao fortalecimento da governança pública. Tais orientações visam fomentar boas práticas administrativas e não constituem condicionantes para a validade do procedimento.

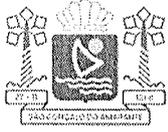
### O conteúdo destas recomendações inclui:

- **Publicação no PNCP (art. 174 da Lei nº 14.133/2021):** recomenda-se que a Administração providencie a publicação do extrato do contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas, assegurando a eficácia e publicidade do ajuste celebrado;
- **Designação de fiscal e gestor do contrato (art. 117):** sugere-se a formalização, por meio de portaria específica, dos responsáveis pelo acompanhamento contratual, com definição de competências e periodicidade de relatórios;
- **Relatórios de recebimento:** indica-se a adoção de formulários-padrão para controle formal do recebimento provisório e definitivo dos serviços, com assinatura dos responsáveis;
- **Aditamentos e equilíbrio contratual (arts. 124 a 137):** recomenda-se observância rigorosa às hipóteses legais de alterações contratuais, com especial atenção ao restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro;
- **Sistematização de boas práticas:** como medida de governança institucional, orienta-se que os dados e experiências deste processo sejam utilizados como referência em futuras contratações, promovendo padronização de critérios e eficácia contratual.

## 9. CONCLUSÃO TÉCNICA E JURÍDICA

Diante da análise de todos os elementos constantes nos autos, esta Assessoria Jurídica manifesta-se pela viabilidade jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da





empresa especializada em serviços de assessoria e consultoria contábil, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021.

O processo administrativo encontra-se instruído com os documentos exigidos pelos arts. 72, 92 e 117 da Lei nº 14.133/2021, contendo justificativas técnicas e jurídicas adequadas, proposta compatível com os preços praticados no mercado e documentação comprobatória da notória especialização do contratado.

A minuta contratual está juridicamente regular, contemplando as cláusulas essenciais exigidas por lei, e não foram identificados riscos que comprometam sua formalização. As recomendações formuladas visam apenas ao aperfeiçoamento da governança da contratação e não interferem na legalidade do procedimento.

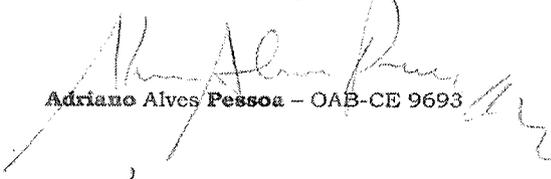
Dessa forma, esta Assessoria Jurídica opina favoravelmente pela continuidade do processo, com a formalização do contrato após a publicação do extrato no PNCP e a designação do fiscal e gestor do contrato, nos termos da legislação vigente.

Ressalta-se que o presente parecer possui natureza opinativa e consultiva, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021. A decisão final compete à autoridade competente, que deverá pautar-se pelos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e supremacia do interesse público.

É o parecer,

**Salvo Melhor Juízo.**

**São Gonçalo do Amarante – CE, 10 de março de 2025.**

  
**Adriano Alves Pessoa – OAB-CE 9693**

  
**Igor Cruz Azevedo**  
**Procurador Municipal**