

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

**PARECER N. 0006/2025/CMAAN**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO 6/2025-0006**

**ASSUNTO: Manifestação jurídica. Contratação de empresa especializada em prestação de serviços de implantação, manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão pública para automatização de fluxos de trabalho, implementação de gestão eletrônica de documentos voltados a criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documentos em sistema com acesso via web.**

**EMENTA: PARECER. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LEI 14.133, DE 2021. ART. 74,III. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE IMPLANTAÇÃO, MANUTENÇÃO E SUPORTE DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE DE GESTÃO PÚBLICA. LEGALIDADE.**

## **1 - RELATÓRIO**

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade contratação direta por inexigibilidade de licitação, de empresa especializada em prestação de serviços de implantação, manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão pública para automatização de fluxos de trabalho, implementação de gestão eletrônica de documentos, voltados a criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documentos em sistema com acesso via web, para atender a demanda da Câmara Municipal de Água Azul do Norte/PA, no exercício 2025.

O serviço que a administração procura para satisfazer suas necessidades encontra-se no detalhamento e justificativa da contratação, na autorização para abertura de procedimento administrativo, no documento de formalização de demanda, no estudo técnico preliminar – ETP e no Termo de Referência – TR.

A empresa que pretende contratar e que recaiu a escolha da administração é **CONTROLE TOTAL EM GESTÃO MUNICIPAL LTDA**, CNPJ 45.550.659/0001-50, estabelecida a Rua Francisco Caldeira Castelo Branco, n. 215, Edifício Maria Elina, sala 3B, centro, Xinguaçu/PA, conforme documentos anexados no processo administrativo.

Dessa forma, a presente manifestação fará análise de conformidade que envolvem a exegese do §4º do art. 53 e inciso III do art.74 da Lei n. 14.133/2021.

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

É o breve relatório.

## **2 – APRECIÇÃO JURÍDICA**

### **2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade.

O controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, será utilizado o entendimento na forma do Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

*“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.”*

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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 a cada um destes observar se os seus atos estão dentro de seu espectro de competências.

Por fim, 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 discricionabilidade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não,

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

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.

## **2.2. MODALIDADE – CONTRATAÇÃO DIRETA - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**

A obrigatoriedade do procedimento licitatório para realização de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública decorre de mandamento constitucional previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, assegurando-se igualdade de condições a todos para participação do certame.

No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas nos arts. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

Ocorre que, mesmo ausente o processo licitatório, a Administração deve observar a necessária formalização de um procedimento administrativo que respeite os princípios vetores da atividade administrativa e, no que couber, as normas aplicáveis às licitações. Para tanto, a Lei n. 14.133/2021 sujeitou as espécies de contratações diretas ao procedimento comum instituído no artigo 72 com indicação minuciosa dos documentos que devem instruir o processo administrativo e com as especificações de cada processo de contratação direta que individualmente constam dos artigos 74 e 75.

Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição que decorra da falta de um pressuposto lógico da licitação, qual seja, a concorrência.

Para Lucas Rocha Furtado<sup>1</sup>: *“(...) sabe-se que a competição é um dos fundamentos básicos da licitação. Realiza-se esta a fim de que se possa obter a proposta que, nos termos da lei, seja considerada mais vantajosa para a Administração. A licitação não pode ser realizada quando não houver competitividade em relação ao objeto licitado.”*

Cabe anasilar se o serviço técnico especializado na prestação de serviços de implantação,

---

<sup>1</sup> FURTADO, Lucas Rocha. Curso de licitações e contratos administrativos. 6 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 161

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão pública para automatização de fluxos de trabalho, implementação de gestão eletrônica de documentos, voltados a criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documentos em sistema com acesso via web, se enquadra nas hipóteses de inviável competição.

O ente legislativo informa no estudo técnico preliminar que não disponibiliza de sistema interno próprio, pertinente ao desenvolvimento, à gestão eletrônica de documentos, com automatização de fluxos para criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documentos em sistemas com acesso a web, pertinentes à execução do serviço objeto do processo administrativo. Que a empresa a ser contratada, além do conhecimento técnico, tem em seu quadro profissionais capacitados para implantar e instruir os usuários do sistema de gestão, além de possuir vasta experiência no desenvolvimento das atividades e serviços inerentes ao objeto do contrato realizados junto a contratante.

O termo de referência apresenta a necessidade e a justificativa para contratação, nos termos seguintes:

*“A implementação de um sistema informatizado será imprescindível para a melhoria dos processos internos e para a otimização das atividades a serem desenvolvidas pelas áreas afins, por conseguinte, auxiliará no cumprimento dos objetivos institucionais estabelecidos: fornecer serviços com qualidade e tempestividade; conferir maior celeridade à tramitação processual; ser conhecido e reconhecido pelos munícipes pela agilidade e transparência municipal, otimizando a relação custo-benefício dos serviços públicos.*

*Para fazer frente às transformações por que passa a administração Pública, torna-se imprescindível que a gestão legislativa conte com fluxos de trabalho eletrônico, que moderniza e automatiza os processos internos de trabalho, trazendo ganhos como:*

- Liberação do paradigma do papel como suporte físico para documentos institucionais;*
- Redução de custos com infraestrutura de arquivamento e guarda de documentos;*
- Tramitação de processos em tempo real otimizando o prazo com a*

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

*movimentação de processos entre as unidades;*

*· Possibilidade de atuação simultânea de várias unidades, ainda que distantes fisicamente.*

Para tanto, para atender a necessidade pública, o gestor entendeu necessário contratar empresa especializada na prestação de serviços de implantação, manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão pública, 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, permitiram inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato por inexigibilidade.

Diante desses aspectos, havendo conciliação entre as exigências do art. 72 com as especificações individualizadas no artigo 74, a contratação direta por inexigibilidade de licitação pode ser adotado com a formalização, cautela e critérios necessários, sob pena de sanções legais.

### **2.3. DO PROCEDIMENTO DA CONTRATAÇÃO**

#### **2.3.1. DA FASE DE PLANEJAMENTO**

O regime jurídico licitatório instituído pela Lei 14.133/2021 exaltou a importância do planejamento elevando ao status de princípio licitatório ao lhe dar maior destaque na fase preparatória, conforme previsão no art. 5º.

Para Marçal Justem Filho<sup>2</sup>, o princípio do planejamento representa: “[...] o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...]”.

O planejamento inicia a fase preparatória da contratação direta, cujo principal objetivo é alcançar a melhor solução para atender as necessidades da Administração, mediante uma abordagem técnica, mercadológica e de gestão, valendo-se de sua natureza procedimental e de instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a análise de riscos para identificar, prevenir e remediar eventuais defeitos e insuficiências que possam existir em determinadas

---

<sup>2</sup> FILHO, Marçal Justem. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 221, p. 128

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

alternativas encontradas, a fim de se comprovar a viabilidade técnica e econômica da contratação pública, observando as formalidades estabelecidas no art. 72 da Lei n. 14.133/2021.

Desta feita, para assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos, essencial que se realize planejamento, posto ser nessa fase da instrução processual que serão definidas as especificações do objeto, bem como suas quantidades e preços praticados pelo mercado, subsidiando a decisão da Administração quanto a sua necessidade, o tempo, as soluções possíveis, os riscos envolvidos, os recursos financeiros disponíveis e as variáveis previsíveis.

### 2.3.2 IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE E ENQUADRAMENTO DO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÃO

O inciso VII do art. 12 da Lei 14.133/21 informa que a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual.

Embora a Lei n. 14.133/2021 mencione a possibilidade e não obrigatoriedade do ente federativo elaborar o Plano de Contratações Anual, sugiro seja elaborado o instrumento de planejamento para contratações, diante do princípio da eficiência.

A equipe técnica deve apresentar justificativa para ausência do plano de contratações anual.

### 2.3.3. FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA

A Lei n. 14.133/2021 estabelece que a materialização da formalização de demanda se dá por meio de documento que apresente os elementos que justifiquem o pedido de contratação, suas especificações e o fundamento legal, demonstrando o interesse público envolvido.

Consta nos autos do processo administrativo de contratação direta o documento de solicitação de demanda – DSD, cujo objeto é a contratação de empresa especializada na prestação de serviços de implantação, manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão pública para automatização de fluxos de trabalho, implementação de gestão eletrônica de documentos, voltados a criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documentos em sistema com acesso via web, para atender a demanda da Câmara Municipal de Agua Azul do Norte/PA no exercício 2025. Informa que a gestão legislativa necessita de

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

automatização dos processos internos de trabalho através de fluxos de trabalho eletrônico voltados a criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documentos em sistema com acesso via web. Que o objetivo do processo administrativo é contratar empresa com maior notoriedade e habilidade na execução dos serviço, com conhecimento amplo do assunto e habilidade técnica, teórica e prática. Que o quantitativo dos serviços é de 12 (doze) meses e o serviço deverá ser executado na Câmara Municipal de Agua Azul do Norte/PA de forma presencial e/ou híbrida. Consta a identificação do fiscal de contrato e prazo para pagamento, restando preenchido os requisitos legais.

#### 2.3.4 DESIGNAÇÃO DO AGENTE DE CONTRATAÇÃO

O art. 6º da Lei 14.133/2021, no seu inciso LX, define que para fins desta lei deve-se considerar como agente de contratação, *“pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimentos licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação”*.

A partir dessa definição legal, vemos que as atribuições conferidas ao agente de contratação se relacionam com o desenvolvimento dos processos licitatórios e não das contratações diretas por dispensa e inexigibilidade de licitação.

Essa compreensão é reforçada pelo disposto no art. 8º da Lei 14.133/2021 que dispõe:

*“A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoas designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados publicos dos quadros permanente da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.”*

Na medida em que a Lei n. 14.133/2021 não estabeleceu quem deverá ser o agente responsável pela condução dos procedimentos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade, entende-se que cada órgão e entidade administrativa sujeitos à aplicação da lei com base na respectiva estrutura administrativa, nos processos realizados, no volume de trabalho, entre outros fatores, deverá definir essa competência, sendo possível, assim, que opções distintas sejam tomadas, sem que isso configure qualquer ilegalidade.

Sabe-se que em muitos entes municipais há um número considerável de agentes públicos

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

que não detém vínculo efetivo e em muitos casos não dispõe de servidores efetivos para desempenho das funções essenciais à execução da lei, principalmente em atenção ao princípio da segregação de funções que veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea de funções.

A Câmara Municipal de Agua Azul do Norte não possui servidores efetivos para atuarem como agente de contratação conforme disposição do art. 8º da Lei 14.133/2021.

O inciso I do art. 176 da Lei 14.133/2021 estabelece que os municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contados da data da publicação da referida lei para cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 7º e no caput do art. 8º.

Para tanto, o ente legislativo está desobrigado quanto ao cumprimento das disposições constantes do “caput” do art. 8º da Lei 14.133/2021 (servidor efetivo ou empregados públicos para agente de contratação), pela exceção contida no artigo 176 da mesma disposição legal, vez que o Município de Agua Azul do Norte, conforme censo IBGE, conta atualmente com 18.080 habitantes.

Para além da isenção quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos no art. 7 e *caput* do art. 8, da Lei n 14.133/20212, de acordo com a nova lei de licitações, não compete ao agente de contratação a responsabilidade pelo processamento das contratações diretas por dispensa e inexigibilidade de licitação, conforme já demonstrado.

### 2.3.5. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR E ANÁLISE DE RISCO

O Estudo Técnico Preliminar - ETP, de acordo com o art. 6º, XX da Lei n. 14.133/2021, é um *“documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”*.

Cumprido ao ETP 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 será elaborado nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021.

Trata-se, portanto, de importante instrumento de concretização do princípio do planejamento no âmbito das contratações públicas, mas a própria Lei deixa evidente que, em

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

determinadas hipóteses, a sua elaboração será facultada. Veja-se o que dispõe o art. 72, I da norma supracitada:

*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 risco, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; (grifos nossos)*

*[...]*

Nesse mesmo sentido, a IN nº 58/2022, regulamento federal que dispõe acerca da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, traz exceções ao ETP nos seguintes termos:

*Art. 14. A elaboração do ETP:*

*I - é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021; e*

*II - é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.*

Desse modo, se a IN nº 58/2022 apresentou específica e expressamente as exceções ao ETP, é de se concluir que o ETP é uma obrigatoriedade em todas as demais hipóteses normativas, inclusive nas contratações diretas por inexigibilidade.

Consta no processo administrativo de contratação direta por inexigibilidade o ETP com a descrição da necessidade, requisitos para contratação, estimativa de quantidade, levantamento do mercado, estimativa do preço da contratação, descrição da solução, justificativa para parcelamento, demonstrativo dos resultados pretendidos, providências prévias ao contrato e viabilidade da contratação elaborado por equipe técnica. Logo, o ETP cumpre os elementos obrigatórios contantes nos §1º e 2º do art. 18 da NLLC.

Quanto a análise de riscos temos que é uma atividade de planejamento na qual se avalia a probabilidade de um evento acontecer e impactar negativa ou positivamente os objetivos da Administração.

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

Em atendimento ao inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, consta no processo administrativo mapa com análise de risco, elaborado pela agente de contratação, com indicadores de nível baixo e muito baixo, portanto, dentro dos limites para formalização da contratação.

#### 2.3.6. TERMO DE REFERÊNCIA

Sob a regência do art. 6º, incisos XXIII e XXV da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência passou a ser o documento exigido nas contratações para compras e serviços, excepcionando obras e serviços de engenharia.

Considerando que o objeto se refere a serviço, o termo de referência é o instrumento adequado para subsidiar a contratação nos moldes do art. 74, III da Lei de licitações e contratos administrativos.

Em linhas gerais, ressalte-se que o Termo de Referência é o documento elaborado na etapa do planejamento da fase preliminar da licitação ou da contratação direta que, em regra, reunirá informações que possibilitará ao gestor a avaliação de viabilidade –técnica e econômica – da futura contratação pública para compras de bens e/ou prestação de serviço, a fim de atender às necessidades da Administração Pública.

Em atendimento ao art. 6º, XXIII da Lei 14.133/2021, o termo de referência constante no processo administrativo, elaborado pela equipe técnica, apresenta:

a) definição do objeto: contratação de empresa especializada em prestação de serviços de implantação, manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão pública. para automatização de fluxos de trabalho, implementação de gestão eletrônica de documentos, voltados a criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documetos em sistema com acesso via web, para atender a demanda da Câmara Municipal de Água Azul do Norte/PA, no exercício 2025;

b) necessidade e justificativa da contratação: informa que a implementação de um sistema informatizado será imprescindível para a melhoria dos processos internos e para a otimização das atividades a serem desenvolvidas pelas áreas afins, por conseguinte, auxiliará no cumprimento dos objetivos institucionais estabelecidos: fornecer serviços com qualidade e tempestividade; conferir maior celeridade à tramitação processual; ser conhecido e reconhecido pelos munípes pela agilidade e transparência municipal, otimizando a relação custo-benefício

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

dos serviços públicos. *Que é imprescindível que a gestão legislativa conte com fluxos de trabalho eletrônico, que moderniza e automatiza os processos internos de trabalho, trazendo ganhos como com liberação do paradigma do papel como suporte físico para documentos institucionais; redução de custos com infraestrutura de arquivamento e guarda de documentos; tramitação de processos em tempo real; possibilidade de atuação simultânea de várias unidades;*

c) enquadramento legal: informa que o serviço a ser prestado deve ser técnico-profissional, prestado por empresa com notória especialização, dentro do que preconiza o art. 74, III, "c" da Lei 14.133/2021;

d) justificativa para contratação por inexigibilidade de licitação: a justificativa para a contratação da empresa CONTROLE TOTAL EM GESTÃO MUNICIPAL LTDA, CNPJ N. 45.550.659/0001-50, baseia-se no fato de que a empresa prestará serviço técnico especializado, de natureza predominantemente intelectual, no segmento de implantação, manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão eletrônica de documentos, voltados a criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documentos em sistema com acesso via web, para atender a demanda da Câmara Municipal de Agua Azul do Norte, no exercício 2025;

e) valor da contratação: a contratação será no valor de R\$ 26.400,00 (vinte e seis mil e quatrocentos reais), baseado na comparação da proposta apresentada pela contratada com os preços praticados no mercado;

f) dotação orçamentária: a despesa será consignada na dotação orçamentária Exercício 2025. Atividade 0101.010310002.2.001 Desenvolvimento das Atividades Administrativas do Poder Legislativo, Classificação econômica 3.3.90.40.00 Serv. Tecnologia informação/comunic PJ 3.3.90.40.06 locação de software;

g) requisitos para execução dos serviços, habilitação, obrigações da contratante e da contratada, gestão e fiscalização do contrato, forma de pagamento, sanções administrativas, cláusulas sobre proteção de dados e anexos, restaram devidamente discriminados no Termo de Referência.

Portanto, sem adentrar ao mérito da tomada de decisões da equipe técnica, o Termo de Referência cumpre com os ditames legais.

### 2.3.7 ESTIMATIVA DE DESPESA

A Lei nº 14.133/2021 estabelece que a estimativa de despesa para as contratações diretas deverá ser calculada nos moldes do art. 23, que trata da realização de estimativa de preços nos processos licitatórios.

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

Segundo o referido dispositivo, o valor estimado deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, em uma comparação com os preços constantes de bancos de dados públicos, levando-se em conta as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades locais.

Na busca de adequada solução, o ente administrativo realizou consulta de mercado com outros fornecedores que realizam serviços similares aos executados pela então contratada, e que em anos anteriores apresentaram interesse na prestação do mesmo serviço ao órgão. Informa que a margem de preço da empresa a ser contratada está abaixo das demais, o que proporcionou além da economicidade, a segurança jurídica de contratar empresa que conhece as deficiências e as necessidades da administração pública no que se refere ao objeto contratado, o que demonstra ser melhor técnica e com preço dentro da viaração do mercado, para contratação de licença de uso de software para automatização de fluxos de trabalho, implementação de gestão eletrônica de documentos, para atender a demanda da CMAAN no exercício 2025, conforme orientações do TCM-PA.

#### 2.3.8. RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E DA ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

A previsão de recursos, isto é, a disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, para pagamento dos encargos, no exercício financeiro, é imprescindível para a celebração do contrato, se consignando, portanto, em exigência legal prescrita tanto na Lei nº. 14.133/2021 quanto na Lei nº. 4.320/1962, senão veja-se:

*Lei nº. 14.133/2021:*

*Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*

*[...]*

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

*Lei nº. 4.320/1964:*

*Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.*

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

Com efeito, a Administração Pública não poderá realizar nenhuma licitação nem celebrar contrato sem a demonstração da disponibilidade dos recursos, o que precisará estar documentalmente formalizado nos autos do processo.

Consta no termo de referência que a despesa com a contratação direta será consignada na dotação orçamentária exercício 2025, Atividade 0101.010310002.2.001 Desenvolvimento das atividades administrativas do Poder Legislativo, Classificação econômica 3.3.90.40.00 Serv. Tecnologia informação/comunicação PJ 3.3.90.40.06 locação de software.

### 2.3.9 TERMO DE CONTRATO

As contratações públicas, em regra, devem ser concretizadas por meio de instrumento contratual.

A minuta do contrato menciona os nomes das partes e de seus representantes; a finalidade contratual; o ato administrativo que autorizou sua lavratura, e o número do processo da contratação direta. Prevê cláusulas com a fundamentação legal; dos encargos, obrigações e responsabilidades da contratante e contratada; da vigência; da rescisão e das infrações e sanções administrativas; do valor do contrato e do pagamento; do índice de reajuste (informa que os valores contratados são fixos e irremovíveis no prazo de um ano contado da data do orçamento estimado); da dotação orçamentária; da extinção contratual; das alterações contratuais; foro e base legal.

Portanto, cumpre com os requisitos legais exigidos no art. 89 da Lei 14.133/2021.

Nos contratos de inexigibilidade, pela ausência de competitividade e exigência de notória especialização, deve constar cláusula vedando a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade. A minuta do contrato estabelece no item 1.2 que “Este Termo de Contrato vincula-se ao ETP e Termo de referência, (...). Consta no termo de referência no item – OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA : *“Não transferir a terceiros, por qualquer forma, nem mesmo parcialmente, as obrigações assumidas, nem subcontratar qualquer das prestações a que está obrigada.”* Portanto, cumpre os requisitos legais.

No mais, ressalte-se que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 105, prevê que a duração dos contratos deverá observar a disponibilidade de créditos orçamentários e, caso ultrapasse 1 (um) exercício financeiro, também deverá observar a previsão no plano plurianual. Trata-se da

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

mesma regra já aplicada pela legislação anterior, ao definir que o prazo de vigência contratual deverá, em regra, respeitar a vigência do respectivo crédito orçamentário.

A minuta do contrato prevê vigência da data da assinatura do contrato extinguido em 31 de dezembro de 2025, portanto, dentro do exercício financeiro previsto na dotação orçamentaria destinada a contratação.

#### 2.3.10. HABILITAÇÃO DO FORNECEDOR

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 62, dispõe que 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 do certame, abrangendo documentações jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico financeiras.

O inciso V do art. 72 da Lei 14.133/2021 exige que o processo de contratação direta (incluindo dispensas e inexigibilidade) deverá ser instruído com a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

Oportuno reforçar ao ente legislativo da necessidade de verificação da vigência e adequação dos documentos de habilitação, não permitindo que seja celebrado o contrato sem que seja comprovada, na totalidade, a manutenção das condições de habilitação.

#### 2.3.11. DO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - PNCP

O art. 174 da Lei n. 14.133/2021 criou o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP que trata de sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei.

A fim de garantir a concretização dos princípios da publicidade e transparência no âmbito das contratações públicas, a Lei nº. 14.133/2021 determina, por intermédio do seu art. 94, que a divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, devendo ocorrer no prazo de 20 dias úteis (no caso de licitação) ou de 10 dias úteis (no caso de contratação direta), a contar da data da assinatura.

O parágrafo único do art. 176 estabelece condicionantes aos Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes enquanto não adotarem o PNCP, quais sejam:

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

*Art. 176. Os Municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes terão o prazo de 6 (seis) anos, contado da data da publicação desta Lei, para cumprimento:*

*[...]*

*Parágrafo único. Enquanto não adotarem o PNCP, os Municípios a que se refere o **caput** deste artigo deverão:*

*I – publicar, em diário oficial, as informações que esta Lei exige que sejam divulgadas em sítio eletrônico oficial, admitida a publicação de extrato;*

*II – disponibilizar a versão física dos documentos em suas repartições, vedada a cobrança de qualquer valor, salvo o referente ao fornecimento de edital ou de cópia de documento, que não será superior ao custo de sua reprodução gráfica.*

Para tanto, o ente legislativo deverá cumprir os requisitos estabelecidos no parágrafo único do art. 176 da Lei 14.133/2021 para regular prosseguimento do processo administrativo de contratação direta.

### 3.2.12 DA JUSTIFICATIVA E DO ENQUADRAMENTO NA HIPÓTESE DE INEXIBILIDADE DE LICITAÇÃO DO ART. 74, III, c da Lei 14.133/2021.

Justificativa é um dos documentos mais relevantes da contratação, pois nesta se apresentará todos os elementos concretos e particularidades que fizeram o gestor entender pelo enquadramento e adequação à hipótese em referencial, isto é, precisamente a hipótese de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais e empresa de notória especialização, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “c” da Lei nº 14.133/2021.

De acordo com o art. 74 da NLCC, o legislador faz uma lista exemplificativa de situações que podem caracterizar essa ausência de competição, e, conseqüentemente, levar à inexigibilidade, incluindo as contratações de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área, podendo ser comprovada conforme indicado no § 3º do mesmo dispositivo.

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

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.

Atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a especialização notória, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação, o que acarreta a necessidade de demonstrar experiência, credibilidade e confiança na prestação dos serviços contratados, motivo pelo qual não se verifica viável a competição.

A notória especialização não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço, não devendo confundir fama com notória especialização. Os serviços previstos na lei podem ser prestados por vários especialistas, ou seja, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração Pública. A inexigibilidade, porém, tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejar a realização de serviços técnicos que são prestados de forma eminentemente subjetiva e individualizada.

Por isso, precisa-se comentar a respeito da “notória especialização”, que reside na contratação de empresa especializada na prestação de serviços de implantação, manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão pública para automatização de fluxos de trabalho, implementação de gestão eletrônica de documentos, voltados a criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documentos em sistema com acesso via web.

Segundo o magistério de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

*“Serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são os prestados por quem, além de habilitação técnica e profissional - exigida para os serviços técnicos profissionais em geral-, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento”.*

A autoridade solicitante informa que os serviços objeto do processo administrativo

---

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, p. 258.

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

possuem características particularizadas ante a necessidade de auxílio especializado para cumprir as mudanças trazidas com o advento da Lei n. 14.133/2021, bem como cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e todas as normativas legais que a gestão do órgão está sujeita

A equipe técnica informa que o serviço descrito no objeto da inexigibilidade se faz necessário à satisfação do interesse público pois a empresa a ser contrata, além de conhecimento técnico demonstrado por meio de atestados, tem no seu quadro profissionais capacitados para implantar e instruir os usuários de software, e possui vasta experiência no desenvolvimento das atividades e serviços inerentes ao objeto do contrato.

Desse modo, faz-se indispensável comprovar no processo de contratação direta a notória especialização do profissional ou empresa, conforme requisitos estabelecidos no art. 6º, XIX, da NLLC.

Essa notoriedade, de acordo com a lei pode ser comprovada de diversas maneiras, como, por exemplo, desempenho anterior de serviço idêntico ou similar ao almejado pela administração, estudos, qualificação acadêmica e outros requisitos relacionados com suas atividades.

Além da notoriedade, cumpre ressaltar que a Lei n. 14.133/2021) não manteve a necessidade de demonstração da singularidade para contratação de serviços técnicos especializados por inexigibilidade de licitação. Surgiu-se, assim, questionamento se haveria necessidade de demonstração da natureza singular do serviço a fim de viabilizar a contratação por inexigibilidade de licitação ou se a omissão do legislador teria afastado a exigência.

Sobre o tema a Advocacia Geral da União, consolidou entendimento no sentido de que a inexigibilidade de licitação com fundamento do art. 74, inciso III da NLLC independe da demonstração da singularidade (Parecer nº 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU).

Referido opinativo informa que *“a exclusão da exigência de comprovação da singularidade do objeto não é um mero acidente ou causalidade, mas constitui-se em verdadeira política legislativa, que tem o claro propósito de autorizar a contratação direta de serviços técnicos profissionais especializados independentemente de prova de eventual singularidade do objeto”*.

A AGU compartilha do entendimento do doutrinador Jacoby Fernandes<sup>4</sup> de que “o

---

<sup>4</sup> LUIZA, Ana; ULISSES, Jorge; FERNANDES, Murilo Jacoby. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei n. 14.133/2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 134

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

*legislador pretendeu resolver polêmicas que proliferaram no âmbito do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas, tomando tempo, consumindo recursos e gerando instabilidade jurídica”.*

Ao reconhecer a inviabilidade de abertura de certame competitivo com base nas características personalíssimas de notória especialização da empresa ou profissional a ser contratado, o legislador já efetuou o juízo de ponderação a respeito da prevalência entre isonomia (abertura de processo licitatório) e eficiência (contratação direta de profissional de notória especialização).

O fato do profissional ser diferenciado, possuir capacidade técnica superior e comprovada para a execução do objeto é que justifica a sua contratação direta, por inexigibilidade de licitação. O legislador considera no art. 74, § 3º, da Lei 14.133/21, que a capacitação do profissional, que ultrapassa o conhecimento médio dos profissionais de sua área, é razão suficiente para justificar a sua contratação direta.

Com a previsão da hipótese de contratação por inexigibilidade baseada fundamentalmente em notória especialização do prestador, o legislador democrático objetivou afastar o teste, a experimentação, o risco, optando pela qualificação certa e comprovada de profissionais experts que se podem colocar a serviço da Administração Pública. O diferencial subjetivo é que pondera, ante a vinculação da atividade administrativa ao princípio da eficiência (art. 37, caput, da Constituição Federal).

Não se analisa mais a singularidade do serviço, na medida em que tantos outros profissionais poderiam prestá-lo, mas na exigência de comprovação da confiança depositada em determinado prestador de serviço, pois apenas ele está apto a atender os anseios do ente público.

Ademais, a NLCC elenca diversos princípios que devem ser observados em sua aplicação, notadamente os princípios da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa e da motivação. Assim, cabe ao gestor público o dever de motivar sua decisão na comprovação da confiança que tem no prestador de serviço por ela escolhido.

Nos casos elencados no inciso III do art. 74 da NLLC, somente a Administração, na pessoa do agente administrativo responsável pela contratação, pode dizer que aquele serviço é adequado, capaz de atender ao interesse público, na medida em que deposita no prestador de

**ESTADO DO PARÁ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE**  
**CNPJ: 04.524.267/0001-39**  
**ASSESSORIA JURIDICA**

serviço nível de confiança superior aos demais prestadores de serviço.

Desta feita, o gestor público tem a discricionariedade de escolher, dentre os profissionais qualificados, aquele que demonstrar confiança, ou seja, indubitável que a escolha de certos profissionais em detrimento de outros levará em consideração a confiança de que o serviço a ser prestado por certo profissional será realizado nos exatos moldes e sempre visando o melhor para a Administração Pública.

No caso em análise, como se induz dos autos, a escolha recaiu sobre a CONTROLE TOTAL EM GESTÃO MUNICIPAL LTDA, CNPJ 45.550.659/0001-50, sob o fundamento de que a empresa escolhida detém notória especialização, o que materializou a segurança da autoridade administrativa em sua escolha, acrescido, por conseguinte, do aspecto da confiança a lhe inferir que o serviço a ser prestado pela empresa escolhida é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação dos interesses da administração.

### **3 - CONCLUSÃO**

Em face do exposto, observados os preceitos da legislação vigente, os apontamentos acima enumerados, opina-se pela viabilidade jurídica de contratação direta, com fundamento no art. 74, III da Lei 14.133/2021.

Destaca-se a necessidade de que a equipe técnica apresente justificativa quanto a não elaboração do plano anual de contratação pública.

Salienta-se que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo das autoridades competentes desse ente municipal.

Este é o parecer.

Água Azul do Norte-PA, 16 de janeiro de 2025.

**FLAVIANE CÂNDIDO PEREIRA**  
**ASSESSORA JURÍDICA -OAB/PA 12.261**