

PARECER JURÍDICO
ASJUR/CIMMVI

PROCESSO	Processo Administrativo nº CLC-028/2026
REFERÊNCIA	DIREX/PL-011/2026 - Inexigibilidade nº 002/2026
INTERESSADA	Presidência do CIMMVI
PROPONENTE	Souza & Lacerda Sociedade de Advogados
OBJETO	Consultoria técnica e jurídica especializada para apoio à concepção, estruturação, modelagem, redação, organização documental e acompanhamento dos processos de contratação da Central Consorciada de Compras Públicas do CIMMVI.
ASSUNTO	Controle prévio de legalidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO III, ALÍNEAS “A” E “C”, E §§ 3º E 4º, DA LEI Nº 14.133/2021. CONSULTORIA TÉCNICA E JURÍDICA PARA ESTRUTURAÇÃO DE CENTRAL CONSORCIADA DE COMPRAS PÚBLICAS. SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO, DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL. NECESSIDADE DIFERENCIADA. ESSENCIALIDADE DA EXPERIÊNCIA EM CONSÓRCIOS PÚBLICOS E COMPRAS COMPARTILHADAS. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DEMONSTRADA. INVIABILIDADE DE COMPARAÇÃO OBJETIVA ENTRE SOLUÇÕES PERSONALÍSSIMAS. ESTRUTURA INTERNA EXISTENTE, PORÉM INSUFICIENTE PARA ABSORVER A MISSÃO ADICIONAL SEM PREJUÍZO DAS ATRIBUIÇÕES ORDINÁRIAS. ATUAÇÃO EXTERNA COMPLEMENTAR, SEM TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS DECISÓRIAS, REPRESENTATIVAS OU DE CONTROLE. RAZÃO DA ESCOLHA MOTIVADA. PREÇO COMPATÍVEL E ECONOMICAMENTE VANTAJOSO. HABILITAÇÃO APROVADA. DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA. LEGALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

I - RELATÓRIO

Submete-se ao controle prévio de legalidade o Processo Administrativo nº CLC-028/2026, instaurado para a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da Souza & Lacerda Sociedade de Advogados, destinada à prestação continuada de serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, de consultoria técnica e jurídica para apoio à concepção, estruturação,

modelagem, redação, organização documental e acompanhamento dos processos de contratação desenvolvidos no âmbito da Central Consorciada de Compras Públicas do CIMMVI.

O objeto foi dimensionado para o período inicial de 12 (doze) meses, mediante remuneração mensal de R\$ 11.600,00 (onze mil e seiscentos reais), perfazendo o valor global de R\$ 139.200,00 (cento e trinta e nove mil e duzentos reais), sem dedicação exclusiva de mão de obra e com pagamento condicionado à efetiva medição, ao recebimento e ao ateste dos serviços.

Os autos encontram-se formalmente autuados e, em suas versões finais, devidamente assinados pelos agentes competentes. Integram a instrução, entre outros elementos: termo de abertura; Documento de Formalização da Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; informativo técnico-jurídico sobre a capacidade interna e a complementaridade da solução; proposta comercial; razão da escolha da proponente; justificativa de preço; documentos de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista, econômico-financeira e profissional; certidões de regularidade perante a Ordem dos Advogados do Brasil; atestados, contratos, declarações e demais evidências de capacidade técnico-operacional e técnico-profissional; parecer de habilitação favorável; declaração de disponibilidade orçamentária; e os demais documentos necessários à formação da contratação direta.

O planejamento registra que a demanda não se confunde com assessoria jurídica geral, ordinária ou indiferenciada. Cuida-se de apoio especializado à implantação e ao amadurecimento de uma estrutura de compras compartilhadas, com atuação consultiva desde a concepção das modelagens até a organização dos autos e o acompanhamento das intercorrências próprias dos procedimentos, preservadas as competências decisórias, representativas, fiscalizatórias e de controle atribuídas aos agentes públicos do Consórcio.

É o relatório. Passo à fundamentação.

II - DELIMITAÇÃO E FUNÇÃO DO CONTROLE JURÍDICO

A análise jurídica prevista nos arts. 53 e 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 não se reduz a uma conferência cartorária de documentos. Incumbe ao órgão de assessoramento verificar se a motivação administrativa estabeleceu, de maneira coerente e controlável, a ponte entre a necessidade pública, a solução escolhida, a hipótese legal de contratação direta, a seleção do prestador e a compatibilidade econômica do ajuste.

Esse controle, contudo, não autoriza a substituição do administrador nas avaliações técnicas que lhe são próprias. Dados de mercado, projeções de demanda, mensuração da capacidade operacional e juízos de conveniência são examinados juridicamente quanto à sua existência, pertinência, consistência e ausência de desvio, sem que o parecerista se converta em gestor do contrato ou em revisor universal de escolhas técnicas regularmente motivadas.

A juridicidade da contratação direta deve ser aferida à luz da realidade institucional documentada, e não de abstrações organizacionais. A ordem jurídica contemporânea repele tanto a

inexigibilidade fundada em fórmulas vazias quanto a exigência de que a Administração simule competição onde as prestações intelectuais não se deixam comparar por métricas objetivas idôneas. Em ambos os extremos, a forma se distancia da finalidade constitucional.

III - REGIME JURÍDICO DA INEXIGIBILIDADE PARA SERVIÇOS INTELECTUAIS

3.1. Licitação como regra e inexigibilidade como consequência da inviabilidade competitiva

O art. 37, inciso XXI, da Constituição da República estabelece a licitação como regra para as contratações públicas. A própria Constituição, entretanto, remete à lei a definição das hipóteses em que o certame não se mostra exigível. A inexigibilidade não constitui dispensa de conveniência, favor administrativo ou atalho procedimental: é a consequência jurídica da inviabilidade de competição.

O caput do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 adota cláusula geral e exemplificativa. No inciso III, autoriza a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, incluindo estudos, planejamentos, assessorias e consultorias técnicas. Para a hipótese, o sistema legal exige a convergência de três vetores: a qualificação intelectual do serviço, a notória especialização do prestador e a demonstração de que essa especialização é essencial e reconhecidamente adequada à plena satisfação do objeto.

A Lei nº 14.133/2021 não repetiu a “singularidade do objeto” como requisito textual autônomo do regime anterior. Isso não significa, porém, que todo serviço jurídico ou toda consultoria prestada por profissional qualificado seja automaticamente inexigível. A singularidade formal foi substituída por um teste funcional mais exigente: as características concretas da necessidade devem tornar essencial o trabalho daquele especialista e inviável a escolha por critérios objetivos ordinários.

O art. 3º-A da Lei nº 8.906/1994 reforça a natureza técnica dos serviços advocatícios e relaciona a singularidade profissional à comprovação da notória especialização. A norma não institui, todavia, uma licença abstrata para contratar qualquer serviço jurídico sem licitação. No domínio das contratações públicas, permanece indispensável a motivação do nexo entre o problema administrativo, a expertise diferenciada e a impossibilidade de comparação objetiva das soluções.

3.2. Parâmetros jurisprudenciais aplicáveis

Ao julgar o mérito do Tema 309 da repercussão geral, no RE nº 656.558, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a constitucionalidade da contratação direta de serviços advocatícios, sob o regime da Lei nº 8.666/1993, desde que presentes processo administrativo formal, notória especialização, natureza singular do serviço, inadequação da prestação pelos integrantes do Poder Público e preço compatível com a responsabilidade profissional, observado, inclusive, o valor médio cobrado pelo escritório em situações similares anteriores.

Embora a tese tenha sido formulada sob a legislação precedente, seus núcleos de controle - formalização, motivação, adequação da estrutura interna, qualificação do prestador e compatibilidade

do preço - permanecem plenamente úteis. A presente contratação, como se demonstrará, satisfaz não apenas os requisitos positivados pela Lei nº 14.133/2021, mas também os parâmetros mais restritivos enunciados naquele precedente constitucional.

O Tribunal de Contas da União, em seu Manual de Licitações e Contratos, esclarece que a inviabilidade competitiva do art. 74, inciso III, não decorre da inexistência de outros profissionais capazes. Ela se configura quando técnica, método e habilidade do executor são interdependentes, impedindo a comparação objetiva das propostas. Do mesmo modo, a Corte de Contas assinala que o preço deve ser justificado mediante cotejo com valores praticados pelo próprio futuro contratado em objetos idênticos ou semelhantes, sem prejuízo de referências públicas de mercado.

No plano estadual, a Consulta nº 1.076.932 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais admite a execução indireta de assessoramento jurídico, desde que não sejam transferidas funções de império, decisão, representação, supervisão, controle ou outras competências indelegáveis. A Denúncia nº 1.031.497, por sua vez, distingue a terceirização irregular de tarefas rotineiras da contratação excepcional adequadamente motivada quando o volume ou a natureza do serviço não puder ser absorvido pela estrutura interna sem prejuízo de suas atribuições.

IV - REGULARIDADE DA INSTRUÇÃO DO ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021

O art. 72 da Lei nº 14.133/2021 estrutura a contratação direta como processo administrativo completo. A ausência de licitação não reduz o dever de planejamento; ao contrário, intensifica a obrigação de motivar os pressupostos que tornam o certame inviável. No caso, a instrução apresenta encadeamento lógico suficiente e permite reconstruir, sem saltos argumentativos, a decisão administrativa projetada.

REQUISITO LEGAL	ELEMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS	SITUAÇÃO
Art. 72, I - planejamento	DFD, ETP, análise de riscos, TR, termo de abertura e informativo técnico-jurídico, todos em versão final e assinada.	ATENDIDO
Art. 72, II - estimativa	Estimativa formada por notas fiscais contemporâneas da própria proponente, contratações anteriores e amostra de contratações públicas comparáveis.	ATENDIDO
Art. 72, III - pareceres	Manifestações técnicas, informativo de capacidade interna, parecer de habilitação e o presente controle jurídico.	ATENDIDO

REQUISITO LEGAL	ELEMENTOS CONSTANTES DOS AUTOS	SITUAÇÃO
Art. 72, IV - orçamento	Declaração contábil de saldo nas dotações próprias, em valor superior ao compromisso global projetado.	ATENDIDO
Art. 72, V - habilitação	Documentação jurídica, fiscal, trabalhista, econômico-financeira, profissional e técnica examinada e aprovada.	ATENDIDO
Art. 72, VI - razão da escolha	Motivação baseada na aderência entre experiência anterior em licitações, contratos, consórcios públicos e compras compartilhadas e a necessidade do CIMMVI.	ATENDIDO
Art. 72, VII - preço	Justificativa específica, com confronto entre a proposta de R\$ 11.600,00 mensais e os preços contemporâneos do próprio prestador e do mercado público.	ATENDIDO
Art. 72, VIII - autorização	Ato conclusivo a ser proferido pela autoridade competente após o controle jurídico.	SEQUÊNCIA REGULAR

A autorização prevista no inciso VIII é, por sua natureza, posterior ao parecer jurídico. Sua ausência antes desta manifestação não representa lacuna, mas respeito à sequência procedimental. Compete à autoridade, à vista da instrução e deste parecer, deliberar motivadamente sobre a contratação e promover a divulgação do ato autorizativo ou do extrato correspondente em sítio eletrônico oficial.

Também se verifica congruência entre as peças. O objeto descrito no termo de abertura é desenvolvido no DFD, testado no ETP, delimitado no TR, relacionado à capacidade interna pelo informativo específico e conectado à experiência do prestador nos documentos de qualificação. Não há mutação substancial do objeto ao longo da instrução, nem escolha antecipada desprovida de exame das alternativas.

V - NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL E CARÁTER DIFERENCIADO DO OBJETO

O objeto enquadra-se materialmente no art. 74, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei nº 14.133/2021. A prestação envolve estudos, planejamento, concepção de modelos, consultoria técnica e jurídica, análise de riscos, redação e revisão de instrumentos, organização de fluxos, formação de padrões e acompanhamento preventivo de processos. Seus resultados dependem de raciocínio jurídico, experiência aplicada, capacidade de síntese e formulação de soluções ajustadas a diferentes entes e objetos.

A predominância intelectual não é infirmada pela existência de entregas documentais. DFDs, ETPs, termos de referência, editais, atas, contratos, notas técnicas e matrizes de risco são o suporte material de uma atividade cujo núcleo é cognitivo. O que a Administração adquire não é mera digitação ou reprodução de modelos, mas capacidade de diagnóstico, escolha metodológica e adaptação institucional.

A necessidade concreta igualmente se distancia da rotina. Uma Central Consorciada de Compras Públicas reúne variáveis próprias: manifestação de interesse e consolidação de demandas de múltiplos municípios; formação e justificativa de quantitativos agregados; definição dos papéis do órgão gerenciador e dos participantes; governança de atas de registro de preços; contratações derivadas; adesões; repartição de responsabilidades; compatibilização entre escala regional e autonomia administrativa e orçamentária de cada ente.

Não se trata, portanto, de solicitar respostas episódicas a dúvidas jurídicas já delimitadas. Pretende-se acompanhar um ciclo anual de implantação e consolidação da Central, construindo modelos replicáveis e coerentes entre si. A unidade mensal de mensuração é adequada porque o valor da utilidade reside na disponibilidade continuada de capacidade especializada, e não na contagem artificial de páginas, reuniões ou minutas isoladas.

O ETP examinou execução exclusivamente interna, capacitação pontual, ampliação permanente do quadro, contratações por produto e consultoria generalista. A escolha pela consultoria continuada especializada decorreu de comparação motivada: as demais alternativas não entregariam, no estágio atual, continuidade metodológica, experiência prática imediata, acompanhamento dos processos concretos e transferência progressiva de conhecimento.

VI - CAPACIDADE INTERNA, COMPLEMENTARIDADE E AUSÊNCIA DE TERCEIRIZAÇÃO INDEVIDA

A existência de Assessoria Jurídica própria não impede, por si só, a contratação de apoio externo. O ponto juridicamente relevante é saber se o objeto transfere a titularidade da função jurídica institucional ou, ao revés, acrescenta capacidade especializada para uma missão adicional,

preservando aos agentes internos o poder de decidir, controlar, representar e responsabilizar-se pelos atos.

A análise específica juntada aos autos demonstra que a unidade jurídica é composta por um único profissional, responsável por todo o espectro de demandas do Consórcio, incluindo consultoria geral, pareceres, licitações, contratos, contencioso, representação e acompanhamento perante órgãos de controle. A área de contratações, por sua vez, conta com pregoeiro e estrutura reduzida para a fase interna, sem núcleo multidisciplinar permanentemente dedicado à concepção e à modelagem de compras consorciadas.

A insuficiência documentada é relativa e contextual. Não traduz juízo de incapacidade técnica dos agentes do CIMMVI; significa que a absorção integral da nova missão, simultaneamente às atribuições ordinárias, produziria concentração excessiva, gargalos, perda de tempestividade, retrabalho e risco de enfraquecimento das funções que necessariamente devem permanecer no âmbito público. Essa motivação atende ao parâmetro do STF e à orientação do TCE-MG acerca da inadequação concreta da prestação exclusivamente interna.

A matriz de responsabilidades elimina o risco de esvaziamento institucional. Permanecem exclusivamente com o CIMMVI: a definição e a autorização das demandas; a aprovação do objeto, dos requisitos e dos quantitativos; a prática e a assinatura dos atos administrativos; a condução dos certames; o julgamento de propostas, habilitação, impugnações e recursos; a emissão do parecer jurídico institucional; a adjudicação, a homologação e a autorização das contratações; a gestão e a fiscalização; a aplicação de sanções; e a representação judicial, extrajudicial e perante órgãos de controle.

À contratada caberão estudos, alternativas, diagnósticos, minutas, revisões, padronização, organização documental, preparação de subsídios e transferência de conhecimento. Seus produtos serão submetidos à análise, à validação e, quando necessário, à alteração pelos agentes competentes. A consultoria poderá instruir a decisão; não poderá praticá-la. Poderá elaborar subsídio jurídico; não poderá emitir o posicionamento oficial do Consórcio.

A separação entre a modelagem apoiada externamente e o controle prévio de legalidade exercido de modo autônomo pela Assessoria Jurídica reforça, ademais, a segregação de funções. O arranjo preserva a capacidade crítica interna e impede que a contratada seja, simultaneamente, autora exclusiva da solução e instância institucional de validação de sua própria produção.

VII - NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E RAZÃO DA ESCOLHA

7.1. Conteúdo jurídico da notória especialização

Notória especialização não se confunde com celebridade pública, exclusividade de mercado ou superioridade absoluta universal. Trata-se de conceito funcional e relacional: o desempenho

anterior, a experiência, a organização, a equipe e os demais atributos do prestador devem permitir inferir, no campo específico da contratação, que seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto.

A notoriedade deve ser lida em conjunto com a necessidade. Um currículo extenso, isoladamente, não legitima a inexigibilidade; do mesmo modo, a complexidade do objeto não dispensa a comprovação da qualificação. O teste jurídico é de aderência: experiência comprovada, pertinente e atual deve corresponder às dificuldades concretas que a Administração pretende superar.

7.2. Demonstração nos autos

A documentação técnica e o parecer de habilitação registram a regular constituição da sociedade de advogados, sua inscrição perante a OAB, a regularidade dos profissionais indicados e o atendimento dos requisitos jurídicos, fiscais, trabalhistas e econômico-financeiros. A qualificação técnico-operacional e técnico-profissional foi igualmente reconhecida com base em atestados, contratos, declarações e demais documentos idôneos, inclusive quanto à equipe mínima responsável pela execução.

O histórico profissional apresenta aderência específica. A proponente prestou serviços de assessoria e consultoria em licitações e contratos administrativos ao Consórcio Intermunicipal de Saúde e Serviços do Alto do Rio Pará - CISPARÁ, tanto em contratação iniciada em 2021 quanto em contratação posterior por inexigibilidade, com atuação em planejamento, elaboração de instrumentos, pesquisas de preços, impugnações, recursos, contratações diretas, contratos e orientação dos agentes responsáveis.

Essa experiência não é lateral ao objeto: foi adquirida no ambiente de consórcio público que promove registros de preços e contratações destinadas ao atendimento conjunto de municípios consorciados. Somam-se a ela atestados de outras entidades públicas, inclusive da Câmara Municipal de Leandro Ferreira e do Município de Conceição do Pará, que comprovam atuação reiterada em planejamento das contratações, ETPs, termos de referência, editais, atas, contratos, pesquisas de preços, respostas a impugnações e recursos, contratações diretas e padronização de instrumentos.

A equipe indicada inclui profissionais regularmente inscritos na OAB e com experiência prática em compras centralizadas ou compartilhadas no âmbito de consórcios públicos. A soma desses elementos permite inferir, de maneira objetiva, que a sociedade possui repertório, organização e experiência compatíveis com a implantação da Central Consorciada do CIMMVI.

7.3. Razão da escolha

A razão da escolha não se apoia em preferência pessoal ou confiança imotivada. A Administração identificou um diferencial diretamente relacionado ao problema: experiência anterior na modelagem e no acompanhamento de licitações e contratos em consórcio público intermunicipal, com participação em sistemas de registro de preços e atendimento a múltiplos entes. Essa

característica reduz a curva de aprendizagem e permite incorporar soluções já testadas, sem dispensar sua adaptação ao desenho institucional do CIMMVI.

A discricionariedade reconhecida na escolha de um prestador intelectual não é liberdade sem razões. É competência vinculada ao dever de motivação qualificada. No caso, a documentação individualiza os fatores de escolha, demonstra seu nexo com o objeto e permite controle intersubjetivo da decisão. A seleção, por isso, não se mostra arbitrária nem fundada exclusivamente na marca do escritório.

VIII - INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO NO CASO CONCRETO

A existência de outros escritórios capazes de atuar em licitações não afasta a inexigibilidade. O art. 74, inciso III, não exige fornecedor único; exige inviabilidade de competição. A distinção é decisiva: na exclusividade, falta pluralidade de agentes; nos serviços intelectuais personalíssimos, pode haver pluralidade, mas falta uma régua objetiva, neutra e suficiente para comparar soluções cuja qualidade depende da experiência, do método e da atuação concreta dos profissionais.

No presente objeto, a Administração não pretende adquirir pacote padronizado de documentos. A utilidade esperada decorre da interação continuada entre equipe, repertório, metodologia e contexto institucional, com adaptação a objetos, municípios, quantitativos e riscos diversos. A tentativa de reduzir essa escolha a menor preço, número de atestados ou pontuação curricular genérica produziria aparência de objetividade, sem assegurar a solução mais adequada.

Também não há contradição entre realizar pesquisa de preços e reconhecer a inviabilidade competitiva. A pesquisa econômica responde a pergunta distinta: verifica se a remuneração pretendida é compatível com a prática do prestador e com referências públicas. Ela não demonstra que os métodos, as equipes e os produtos intelectuais de diferentes consultorias sejam intercambiáveis ou objetivamente ordenáveis.

A instrução demonstra, assim, que a competição é juridicamente inadequada não por comodidade da Administração, mas porque a expertise que justificou a escolha está incorporada à própria prestação. A situação corresponde à hipótese em que técnica e executor são interdependentes, tal como reconhecido pelo TCU, e em que a seleção do profissional demanda juízo motivado de adequação insuscetível de ser integralmente substituído por critérios licitatórios padronizados.

IX - JUSTIFICATIVA DE PREÇO, ECONOMICIDADE E ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

9.1. Método de aferição

A inexigibilidade não elimina o dever de demonstrar que o preço é razoável. Quando a comparação ampla de objetos intelectuais encontra limites, o art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021

privilegia os valores praticados pelo próprio futuro contratado em serviços semelhantes, mediante notas fiscais recentes ou outro meio idôneo. Esse critério foi observado e complementado por contratações públicas registradas no PNCP.

Os autos documentam pagamentos contemporâneos à proponente no valor mensal de R\$ 12.615,60 pelo CISPÁRÁ, R\$ 12.500,00 pelo Município de São José da Varginha e R\$ 15.584,68 pelo Município de Conceição do Pará. A média simples desses valores corresponde a R\$ 13.566,76 mensais. Em amostra adicional de cinco contratações públicas comparáveis, os valores variaram entre R\$ 3.560,00 e R\$ 30.000,00, com média mensal de R\$ 15.828,00.

REFERÊNCIA	VALOR / PARÂMETRO	LEITURA JURÍDICO-ECONÔMICA
Proposta para o CIMMVI	R\$ 11.600,00	Preço efetivo da contratação
Média contemporânea do próprio prestador	R\$ 13.566,76	Proposta 14,50% inferior
Média de contratações públicas comparáveis	R\$ 15.828,00	Proposta 26,71% inferior
Disponibilidade orçamentária declarada	R\$ 144.000,00 (global)	Saldo suficiente para o compromisso

A proposta de R\$ 11.600,00 mensais é aproximadamente 14,50% inferior à média dos preços contemporâneos praticados pela própria sociedade em contratações semelhantes e 26,71% inferior à média da amostra pública comparável. O valor global de R\$ 139.200,00 também se situa R\$ 4.800,00 abaixo do saldo orçamentário de R\$ 144.000,00 indicado para a contratação.

A dispersão da amostra pública não invalida o levantamento. Ela é compatível com a heterogeneidade natural de consultorias intelectuais, cujos preços variam segundo escopo, intensidade de acompanhamento, estrutura do órgão e grau de especialização. Por essa razão, o dado mais probante é o histórico recente do próprio contratado, que demonstra cobrança superior à proposta oferecida ao CIMMVI.

A justificativa de preço, portanto, não se limita à proposta unilateral e atende ao padrão estabelecido pelo art. 23, § 4º, pela orientação do TCU e pelo Tema 309 do STF. Não se identificam indícios de sobrepreço; ao contrário, a contratação apresenta vantagem econômica comparativa, sem reduzir a análise à lógica inadequada de que, em serviço intelectual, o menor valor nominal seja sempre o único critério de interesse público.

9.2. Disponibilidade e continuidade orçamentária

O Departamento Contábil certificou saldo nas dotações 03.01.01.04.122.0001.2001.3.3.90.39.00 e 03.01.02.04.122.0002.2002.3.3.90.39.00, ambas classificadas como Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, no montante global de R\$ 144.000,00. Há, portanto, compatibilidade entre a previsão de recursos e o compromisso projetado, nos termos do art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021.

Caso a execução alcance exercício financeiro subsequente, a continuidade ficará condicionada à existência dos créditos correspondentes e às providências orçamentárias previstas no instrumento, em conformidade com o art. 105 da Lei nº 14.133/2021. A cláusula não transforma a obrigação futura em despesa sem cobertura; apenas disciplina a execução pluriexercício dentro dos limites orçamentários.

X - HABILITAÇÃO, MODELO DE EXECUÇÃO E GOVERNANÇA CONTRATUAL

10.1. Habilitação e capacidade técnica

O parecer de habilitação concluiu pelo atendimento das exigências do Termo de Referência. Foram examinadas a constituição e a representação da sociedade, o registro perante a OAB/MG, a regularidade dos advogados responsáveis, as certidões fiscais, sociais e trabalhistas, a situação econômico-financeira e a qualificação técnica. Os atestados demonstram tempo e conteúdo de experiência compatíveis, e os profissionais indicados atendem ao requisito de atuação prática em compras públicas centralizadas ou compartilhadas no ambiente de consórcios públicos.

A habilitação, em contratação direta, não se confunde com a notória especialização, embora os conjuntos probatórios se comuniquem. A primeira demonstra aptidão mínima e regularidade para contratar; a segunda explica por que, entre prestadores possíveis, a experiência e a equipe escolhidas são essenciais e reconhecidamente adequadas ao objeto. Os autos contêm fundamentos suficientes para ambos os juízos.

10.2 Habilitação econômica e financeira

Nas contratações diretas, o art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 exige a comprovação de que o futuro contratado preenche os requisitos de habilitação e de qualificação mínima necessária à adequada execução do objeto. A expressão adotada pelo legislador não autoriza a supressão imotivada da habilitação, mas tampouco determina a reprodução automática e cumulativa de todos os documentos previstos nos arts. 62 a 70 da Lei. Impõe-se à Administração, ao contrário, juízo concreto de adequação, necessidade e proporcionalidade, mediante o qual sejam selecionados os requisitos efetivamente aptos a reduzir os riscos específicos da contratação, evitando-se exigências destituídas de utilidade material para a segurança do ajuste.

Essa compreensão foi expressamente acolhida pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no Processo nº 1.192.254, julgado pela Primeira Câmara em 2 de junho de 2026. Ao interpretar o art. 69 da Lei nº 14.133/2021, o TCE-MG assentou que o dispositivo estabelece o rol dos documentos que podem ser exigidos para a aferição da aptidão econômico-financeira, sem impor sua exigência cumulativa em toda e qualquer contratação. A Corte reconheceu, especificamente, que a ausência de exigência de balanço patrimonial e demonstrações contábeis, por si só, não configura irregularidade ou nulidade, cabendo à Administração definir, conforme o objeto e as circunstâncias concretas, quais documentos são efetivamente indispensáveis, à luz da razoabilidade, proporcionalidade e isonomia.

A orientação converge com o decidido pelo próprio TCE-MG no Processo nº 1.174.235, julgado pela Segunda Câmara em 17 de março de 2026. Naquela oportunidade, a Corte consignou que a escolha dos documentos de qualificação técnica e econômico-financeira se insere no âmbito decisório do gestor, devendo ser realizada a partir das peculiaridades e da complexidade do caso concreto e com observância dos limites legais. O julgado esclarece, portanto, que a qualificação não constitui conjunto documental invariável a ser exigido indistintamente em qualquer contratação, mas instrumento de gerenciamento do risco contratual cuja intensidade deve guardar correspondência com as características do objeto.

Também é pertinente, como reforço do critério de indispensabilidade das exigências de habilitação, o Acórdão nº 469/2026-TCU-Plenário, proferido em processo que examinou contratação de serviços advocatícios e técnicos de natureza jurídica. Embora o precedente verse primordialmente sobre qualificação técnica, o Tribunal reputou indevidas exigências como titulação acadêmica específica, tempo mínimo de inscrição profissional e composição mínima da equipe quando não demonstrada sua indispensabilidade à execução do objeto. O precedente evidencia, em contexto materialmente próximo ao presente, que os requisitos de habilitação devem possuir vínculo concreto com a necessidade contratual, não sendo juridicamente legítima sua imposição apenas porque constituam, em abstrato, indicadores possíveis de qualificação.

No caso em exame, o objeto consiste na prestação de serviços técnicos predominantemente intelectuais de consultoria jurídica, sem dedicação exclusiva de mão de obra e sem fornecimento de bens, formação de estoques, aquisição de equipamentos, realização de obras, mobilização material relevante ou antecipação de pagamentos pela Administração. A execução não pressupõe que a contratada suporte, por período prolongado e previamente ao recebimento, despesas expressivas com folha de pagamento, insumos ou estrutura operacional vinculada exclusivamente ao contrato. A remuneração será mensal e somente se tornará exigível após a efetiva prestação dos serviços e o correspondente aceite, permanecendo a execução sujeita à fiscalização, apresentação de relatórios, retenções ou glosas e às sanções administrativas cabíveis.

Essas características reduzem substancialmente a exposição financeira do CIMMVI e, conseqüentemente, a utilidade marginal do balanço patrimonial, da demonstração do resultado do exercício e das demais demonstrações contábeis como instrumentos destinados, neste caso específico, à mitigação do risco de inadimplimento. A situação distingue-se, por exemplo, das contratações intensivas em mão de obra ou capital de giro, nas quais o contratado necessita financiar parcela relevante da execução antes de receber a contraprestação administrativa.

A diferenciação encontra amparo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União. No Acórdão nº 970/2022-TCU-Plenário, a Corte assentou que requisitos econômico-financeiros mais rigorosos — a exemplo da exigência de capital circulante líquido mínimo de 16,66% e de determinada relação entre patrimônio líquido e compromissos contratuais — são utilizados, como regra, em serviços continuados com dedicação exclusiva de mão de obra, exigindo-se justificativa fundada nas peculiaridades do objeto para sua extensão a serviços de outra natureza. O precedente demonstra que a intensidade da qualificação econômico-financeira deve ser calibrada segundo o risco efetivamente assumido pela Administração, não podendo decorrer de transposição automática de exigências formuladas para contratações materialmente distintas.

No mesmo sentido, a Súmula TCU nº 289 estabelece que a adoção de índices contábeis de capacidade financeira deve estar justificada no processo, basear-se em parâmetros atualizados de mercado e atender às características do objeto licitado. A orientação é complementada pelo Acórdão nº 2.724/2025-TCU-Plenário: ao reconhecer a possibilidade de cumulação, em situações justificadas, de índices de liquidez, patrimônio líquido mínimo, capital circulante mínimo e declaração de compromissos assumidos, o TCU ressaltou expressamente que tais exigências devem ser devidamente motivadas nos atos preparatórios da contratação. Não se extrai desses precedentes, portanto, um dever de maximização da documentação econômico-financeira, mas justamente a necessidade de selecionar e justificar os instrumentos financeiros proporcionais ao risco contratual concretamente identificado.

Diante desse conjunto de circunstâncias, optou-se, ao nosso ver corretamente, pela não exigência do balanço patrimonial, da demonstração do resultado do exercício e das demais demonstrações contábeis previstas no art. 69, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, bem como, por consequência, pela não instituição de índices contábeis ou de requisitos de capital circulante vinculados a essas demonstrações, por não se revelarem indispensáveis, no caso concreto, à comprovação da aptidão econômico-financeira necessária ao cumprimento das obrigações.

A decisão não representa dispensa integral da qualificação econômico-financeira ou dos demais requisitos de habilitação. Permanecerá exigível a certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede da pessoa jurídica. A esses controles prévios somam-se, durante a execução, a fiscalização contratual, a apresentação dos produtos e relatórios exigidos e o pagamento mensal exclusivamente após o correspondente aceite.

Registra-se, por fim, que a opção da administração não decorre do enquadramento tributário ou da condição empresarial da futura contratada, mas exclusivamente da avaliação dos riscos e das peculiaridades do objeto. Essa distinção é relevante diante do Acórdão nº 2.586/2024-TCU-Plenário, segundo o qual o microempreendedor individual, ainda que dispensado da elaboração de balanço patrimonial pela legislação empresarial, deve apresentá-lo quando esse documento tiver sido efetivamente estabelecido pela Administração como requisito de qualificação econômico-financeira, ressalvadas as hipóteses legais de dispensa. No presente procedimento, contudo, a conclusão antecede e independe da condição subjetiva da contratada: após avaliação das características da contratação, a Administração concluiu objetivamente que as demonstrações contábeis não integram o núcleo de qualificação mínima necessária à segurança da execução.

10.3. Execução continuada e regime de remuneração

O prazo inicial de 12 (doze) meses guarda coerência com um ciclo anual de levantamento, modelagem, instrução, processamento e aperfeiçoamento de contratações. A prestação é continuada porque a utilidade administrativa se renova ao longo do tempo e acompanha demandas variáveis, não se exaurindo na entrega de produto único e previamente fechado.

O regime de empreitada por preço global, com pagamentos mensais após medição e ateste, mostra-se juridicamente compatível com o objeto. O preço total é certo para o período, enquanto a execução ordinária é aferida mês a mês por relatórios, documentos, reuniões, organização dos autos e demais resultados previstos no TR. A fiscalização poderá glosar atividades não executadas ou realizadas abaixo do padrão, sem converter o contrato em mera disponibilização abstrata de horas profissionais.

10.4. Personalidade da execução e profissionais determinantes

A contratação fundada no art. 74, inciso III, possui caráter personalíssimo. O § 4º veda a subcontratação de empresas e a atuação de profissionais distintos daqueles que justificaram a inexigibilidade. A regra protege a identidade entre a qualificação invocada na fase de escolha e a equipe que efetivamente produzirá os resultados.

Por interpretação conforme à lei, eventual previsão genérica de substituição constante do Termo de Referência não alcança os profissionais cuja experiência tenha sido determinante para a inexigibilidade. Esses deverão participar pessoalmente da execução. Fato superveniente excepcional que inviabilize sua continuidade exigirá prévia análise da Administração, demonstração de equivalência ou superioridade, preservação da razão da escolha e manifestação jurídica específica, sem automatismo substitutivo.

Recomenda-se que o contrato identifique nominalmente os profissionais determinantes, descreva seu papel mínimo na execução e exija sua participação nos produtos e reuniões relevantes,

sem prejuízo da atuação da equipe de apoio da sociedade. A providência converte a notoriedade demonstrada em obrigação contratual verificável.

10.5. Controles de escopo e preservação das competências públicas

A expressão relativa ao acompanhamento de intercorrências de natureza “jurisdicional” deve ser aplicada nos exatos limites do informativo técnico-jurídico juntado aos autos: apoio consultivo a questões jurídicas, técnicas ou procedimentais ligadas aos processos de contratação, vedadas a representação judicial ou extrajudicial, a atuação institucional perante tribunais de contas, a prática de atos administrativos ou decisórios e a emissão do parecer jurídico previsto no art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Os documentos elaborados pela contratada deverão ser identificados como estudos, propostas, minutas ou subsídios até sua validação. A proposta comercial integra o ajuste apenas para complementar o escopo e detalhar obrigações compatíveis, permanecendo subordinada ao Termo de Referência, ao contrato, à lei e à matriz de responsabilidades. Não poderá ampliar o objeto, reduzir controles ou transferir competências.

A governança prevista - encaminhamento formal de demandas, identificação do processo, relatório mensal, arquivos editáveis e em PDF, organização em nuvem, supervisão pelos agentes internos, fiscalização do escopo e transferência de conhecimento - é adequada para prevenir dependência institucional e permitir aferição objetiva da execução. Antes de eventual prorrogação, deverá ser reavaliada a persistência da necessidade, a evolução da capacidade interna e os resultados efetivos do aprendizado transferido.

XI - VIGÊNCIA, PUBLICIDADE E APERFEIÇOAMENTOS INSTRUMENTAIS

A vigência inicial de 12 (doze) meses é legal. A possibilidade de prorrogações sucessivas até o limite decenal, prevista no art. 107 da Lei nº 14.133/2021, não opera automaticamente nem constitui autorização antecipada. Cada prorrogação dependerá de previsão contratual, persistência da necessidade, manutenção da vantajosidade, disponibilidade orçamentária, desempenho satisfatório e continuidade dos pressupostos que justificaram a inexigibilidade, especialmente a participação da equipe determinante.

A divulgação do contrato e de seus aditamentos no Portal Nacional de Contratações Públicas é condição de eficácia, devendo ocorrer em até 10 (dez) dias úteis da assinatura, por se tratar de contratação direta, sem prejuízo da publicidade do ato autorizativo ou de seu extrato no sítio eletrônico oficial. A execução somente deverá produzir efeitos financeiros após a regular formalização e publicidade exigida.

Sem prejuízo da conclusão favorável, recomenda-se, antes da assinatura, realizar conferência redacional final do TR e do contrato para: suprimir marcações editoriais residuais; afastar referências

sancionatórias a garantia contratual não exigida; uniformizar o marco de vigência e eficácia com o art. 94; explicitar a hierarquia entre contrato, TR e proposta; e incorporar as limitações relativas à atuação jurisdicional e aos profissionais determinantes. São providências de conformação instrumental que não alteram o objeto, o preço, a razão da escolha ou o fundamento da inexigibilidade.

Deverão ainda ser verificadas, no momento da assinatura e durante a execução, a validade das certidões e a manutenção das condições de habilitação; formalmente designados o gestor e os fiscais; registrada a ordem de início; e implementados os controles de medição, recebimento e pagamento previstos no TR.

XII - CONCLUSÃO

A contratação direta examinada não se sustenta em fórmula genérica de confiança nem em presunção absoluta de singularidade dos serviços advocatícios. Sustenta-se em uma necessidade administrativa concreta e diferenciada, em planejamento que comparou alternativas, em insuficiência contextual da estrutura interna para absorver missão adicional, em experiência profissional especificamente aderente ao ambiente de consórcios públicos, em impossibilidade de seleção por critérios objetivos adequados e em preço comprovadamente compatível.

O processo também preserva a linha constitucional que separa apoio intelectual privado e exercício de competência pública. A futura contratada acrescentará capacidade técnica e repertório; não substituirá a Assessoria Jurídica, o pregoeiro, os responsáveis pela fase interna, os gestores, os fiscais ou a autoridade competente. A decisão, o controle, a representação e a responsabilidade institucional permanecerão com o CIMMVI.

Ante o exposto, à vista da instrução integral dos autos e dos fundamentos acima desenvolvidos, esta Assessoria Jurídica OPINA:

- I** - pelo reconhecimento da regularidade formal do Processo Administrativo nº CLC-028/2026 e do atendimento aos elementos exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021;
- II** - pelo enquadramento do objeto como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, compreendido no art. 74, inciso III, alíneas “a” e “c”, da Lei nº 14.133/2021;
- III** - pelo reconhecimento da inviabilidade de competição, decorrente da impossibilidade de comparação objetiva e suficiente entre soluções intelectuais personalíssimas cuja utilidade depende da experiência, do método e da atuação dos profissionais que executarão os serviços;
- IV** - pela juridicidade da razão da escolha, fundada em critérios objetivos e pertinentes ao objeto;
- V** - pela suficiência da justificativa de preço e pela compatibilidade econômica da proposta de R\$ 11.600,00 mensais, no total de R\$ 139.200,00 para 12 (doze) meses, valor inferior às referências contemporâneas do próprio prestador e à média das contratações públicas comparáveis;

- VI** - pela existência de adequação orçamentária para a assunção do compromisso, observada, em eventual execução em exercício subsequente, a confirmação dos créditos correspondentes;
- VII** - pela legalidade da contratação direta e pelo regular prosseguimento dos autos, sem óbice à autorização da autoridade competente e à celebração do contrato, observadas as providências de conformação instrumental, publicidade, fiscalização e execução personalíssima indicadas neste parecer.

A decisão final compete à autoridade competente, que poderá acolher este parecer e autorizar a contratação direta mediante ato motivado, seguindo-se a assinatura do instrumento e as publicações legais.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Divinópolis/MG, data da assinatura eletrônica.

Documento assinado digitalmente
gov.br **EDUARDO ARAUJO FREITAS**
Data: 04/09/2026 14:13:48-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

EDUARDO FREITAS

Procurador-Geral / Responsável pela Assessoria Jurídica do CIMMVI
OAB/MG nº 232.651