



GABINETE DO PREFEITO
PODER EXECUTIVO



PREFEITURA
IGARAPÉ-AÇU
É TEMPO DE CUIDAR

PROCURADORIA GERAL

PARECER JURÍDICO 2025



PROCESSO	Nº 100125-04
INEXIGIBILIDADE	Nº 6/2025-004
INTERESSADO	Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu, Secretaria Municipal de Administração.
ASSUNTO	CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS NA ÁREA DE GESTAO PÚBLICA DE NATUREZA CONTÍNUA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU/PA.

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.
CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA
ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS CONTÁBEIS NA ÁREA DE GESTAO
PÚBLICA DE NATUREZA CONTÍNUA, PARA
ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU/PA.

I DO RELATÓRIO

1. Trata-se de emissão de parecer a respeito da viabilidade legal de **CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS NA ÁREA DE GESTAO PÚBLICA DE NATUREZA CONTÍNUA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU/PA.**
2. Conforme previsão legal do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, a assessoria jurídica realizará controle prévio de legalidade da fase preparatória do processo licitatório.
3. É o breve relatório. Segue análise jurídica.

II ANÁLISE JURÍDICA

4. Para Administração Pública adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.



GABINETE DO PREFEITO
PODER EXECUTIVO



PREFEITURA
IGARAPÉ-ACU
É TEMPO DE CUIDAR



PROCURADORIA GERAL

5. O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa vedando a contrata o de qualquer particular sem a demonstra o de que seja o melhor para o interesse público. Possui também a finalidade de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administra o Pública, permitindo a competitividade que   essencial para a licita o. Assim   garantida a impessoalidade na escolha do contratado.
6. Tal procedimento   disciplinado na Constitui o Federal e na Lei 8.666/90.
7. A Constitui o Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

Art. 37. A administra o pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
[...]
XXI - ressalvados os casos especificados na legisla o, as obras, serviços, compras e aliena es serão contratados mediante processo de licita o pública que assegure igualdade de condi es a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obriga es de pagamento, mantidas as condi es efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualifica o técnica e econ mica indispensáveis   garantia do cumprimento das obriga es
8. Depreende-se da leitura do dispositivo constitucional a existência de exce o a regra geral de contrata o mediante procedimento licitatório público ao possibilitar a contrata o direta em "*...casos especificados na legisla o...*".
9. A lei de licita es e contratos administrativos (lei n  14.133/21) versa sobre as especifica es a serem adotadas pela Administra o Pública nos processos licitatórios, em especial as modalidades pelos quais serão realizados e as hipóteses de contrata o direta, como inexigibilidade de licita o e dispensa de licita o.
10. Porém, antes de adentrar na análise da forma de processo administrativo para a contrata o,   necessário averiguar a legalidade de toda a fase preparatória do processo, que abrange o documento de formaliza o de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referencia, pesquisa de preço, escolha da modalidade de licita o e minuta de edital e contrato, nos termos do artigo 18 da lei n  14.133/21.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório   caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contrata es anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as



GABINETE DO PREFEITO
PODER EXECUTIVO



PREFEITURA
IGARAPÉ-ACU
É TEMPO DE CUIDAR



PROCURADORIA GERAL

considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;

IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;

V - a elaboração do edital de licitação;

VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;

VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.

11. Constata-se nos autos a existência de documento de formalização de demanda.
12. A Administração Pública realizou o estudo técnico preliminar, conforme prevê o artigo 72, I da lei nº 14.133/21.



GABINETE DO PREFEITO
PODER EXECUTIVO



PREFEITURA
IGARAPÉ-ACU
É TEMPO DE CUIDAR



PROCURADORIA GERAL

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;

13. No que concerne ao termo de referência, este foi elaborado dentro dos padrões estabelecidos no artigo 6º, XXIII da Lei de Licitações, constando todas as informações necessárias para nortear a elaboração do edital e contrato, e para atingir o objetivo almejado.

14. Após análise dos primeiros documentos essenciais para iniciar o processo licitatório, direciona-se a atenção para o valor estimado definido pela busca de preços praticados pelo mercado para aquisição do bem ou do serviço.

15. Por força do artigo 23 da Lei nº 14.133/21, a pesquisa de preço deve seguir os parâmetros previstos na referida norma, que podem ser adotados de forma combinada ou não, o que será definido de acordo com a peculiaridade de cada caso.

16. No presente processo, foi utilizada pesquisa de preço.

17. No tocante a escolha do processo de licitação, a Lei nº 14.133/21 prevê a hipóteses de contratação direta, nos termos do artigo 74 e 75 da referida lei. Para o presente caso, cabe analisarmos o artigo 74 da mencionada lei, que trata sobre a inexigibilidade de licitação e assim dispõem:

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: (Grifo nosso)

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;



GABINETE DO PREFEITO
PODER EXECUTIVO



PREFEITURA
IGARAPÉ-AÇU
É TEMPO DE CUIDAR



PROCURADORIA GERAL

- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

18. Os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização elencados no artigo 74, III, da lei são: (a) estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; (b) pareceres, perícias e avaliações em geral; **(c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;** (d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; (e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; (f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; (g) restauração de obras de arte e bens de valor histórico; (h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso.

19. Portanto, a legislação autoriza a contratação direta por inexigibilidade de licitação de profissional ou empresa especializada para a prestação de serviços especializados de natureza predominantemente intelectual para emissão de pareceres, assessoria ou consultorias técnicas.

20. É imperioso ressaltar que a autorização de contratação direta por inexigibilidade de licitação prevista no artigo 74 da Lei nº 14.133/21 determina que o serviço técnico especializado seja executado por profissional de **notória especialização**.

21. O doutrinador José dos Santos Carvalho Filho (2012) conceitua estes dois requisitos da seguinte maneira:

A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero.
[...]



PROCURADORIA GERAL

Além dessas características, impõem a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características próprios do executor. Correta, portanto, a observação de que “singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.” (CARVALHO FILHO, 2012, fls. 269/270)¹

22. Assim, a **prestação de serviços de contabilidade pública, o qual envolve assessoria, consultoria e direção contábil**, encaixa-se perfeitamente em um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e singular, pois consiste no trabalho intelectual do contador, profissional liberal, ligado à sua capacitação profissional.

23. Em decorrência da complexidade ou da relevância dos serviços contábeis a serem desenvolvidos, requer a contratação de profissional de reconhecida competência e especialização na área do direito público, em consonância com o que prevê o §3º do artigo 74 da Lei nº 14.133/21, vejamos:

Art. 74 (...).

§ 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.

24. Diante das peculiaridades da prestação de serviço de contabilidade, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) sedimentou o seguinte entendimento, neste caso quanto a contratação de advogado, mas o caso pode ser usado por analogia a contratação de contador:

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587/2012. São Paulo: Atlas, 2012. Fls. 269/270.



PROCURADORIA GERAL

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA. ART. 295, V DO CPC, ART. 178 DO CC/16. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ARTS. 13 E 25 DA LEI 8.666/93. REQUISITOS DE EXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL, DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

(...)

4. É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.

5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).

6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional.

7. Recurso Especial a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa. (REsp 1192332/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/11/2013, DJe 19/12/2013). (Destacou-se.)

25. Assim, não há condições do contador participar de procedimento licitatório sem deixar de atender as regras do Estatuto e do Código de Ética.

26. Por fim, conclui-se que a **prestação de serviços de contabilidade pública**, a este órgão público é viável sem a necessidade de processo licitatório.

27. Sobre os contratos celebrados pela administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro² afirma que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública,

²Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 27. ed. - São Paulo: Atlas, 2014. Pág. 300.



GABINETE DO PREFEITO
PODER EXECUTIVO



PREFEITURA
IGARAPÉ-ACU
É TEMPO DE CUIDAR



PROCURADORIA GERAL

seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

28. Assim, de acordo com tal conceituação, os contratos da Administração Pública podem reger-se pelo direito privado ou pelo direito público. Nos contratos privados é garantida uma relação de igualdade entre a administração pública e o particular, diferente do que ocorre no contrato público, no qual são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular.

29. É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presentes a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais para a atuação da Administração. O que realmente os diferencia **“É a participação da Administração, derogando normas de Direito Privado e agindo *publicae utilitatis causa*, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.”**³

30. Esta atuação da Administração na relação contratual com o particular, impondo a sua supremacia, é evidenciada através das denominadas *cláusulas exorbitantes do direito comum*, as quais não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Tais cláusulas não são lícitas em um contrato privado, pois desigualaria as partes na execução do ajustado, no entanto são válidas no contrato administrativo, pois visam demonstrar a supremacia da Administração.

31. Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato; (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*; dentre outras.

32. Porém, ao utilizar-se das cláusulas exorbitantes, a Administração deve garantir equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que não haja prejuízos ao contratado/particular, como elevações de preços que tornem mais onerosa a prestação

³MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 39ª Edição. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. Malheiros Editores. São Paulo, 2012. Pág. 226.



GABINETE DO PREFEITO
PODER EXECUTIVO



PREFEITURA
IGARAPÉ-ACU
É TEMPO DE CUIDAR



PROCURADORIA GERAL

ao qual está obrigado, dentre outras situações que causem ônus a parte contratada. Esta determinação possui previsão Constitucional no artigo 37, XXI, ao afirmar que os contratos deverão conter *cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*. Assim, garante-se uma proteção a quem contrata com a Administração, evitando que a posição de supremacia sobre o particular seja desmedida, sem qualquer controle e acabe por ferir preceitos constitucionais, bem como torna viável e seguro ao privado a contratação com a administração pública.

33. Diante dos conceitos e de todas estas características que identificam um contrato administrativo, e a partir da análise da minuta do contrato referente ao presente processo administrativo, pode-se identificar tal contrato como um contrato administrativo, e aplicar as normas do regime jurídico público, dentre elas a lei nº 14.133/2021.

34. A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato referente ao presente processo administrativo contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 92 da lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;



GABINETE DO PREFEITO
PODER EXECUTIVO



PREFEITURA
IGARAPÉ-ACU
É TEMPO DE CUIDAR



PROCURADORIA GERAL

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

35. O escritório de contabilidade apresentou a comprovação da notória especialização decorrentes de trabalhos realizados em outros Municípios ou Câmaras Municipais, bem como estudo e diploma de estudos pela equipe de apoio.

36. Assim, observadas as normas citadas pode ser dado prosseguimento ao processo de contratação.

III CONCLUSÃO



GABINETE DO PREFEITO
PODER EXECUTIVO



PREFEITURA
IGARAPÉ-AÇU
É TEMPO DE CUIDAR



PROCURADORIA GERAL

37. Ante o exposto, observada as recomendações acima citadas, esta Procuradoria Jurídica se manifesta pela possibilidade/viabilidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação, ante a comprovação dos requisitos para a sua concretização, com fundamento nos artigo 74, inciso III, "c" e "e" da Lei nº 14.133/2021, bem como entende que preenchidas as exigências legais previstas no artigo 92 da lei nº 14.133/2021 a minuta do contrato respeita as determinações legais, devendo retornar o processo a Comissão de Licitação para as providências cabíveis.

38. Por fim, ressalta-se que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, financeiros ou que exijam exercício da discricionariedade administrativa.

É o parecer,

Salvo melhor juízo.

Igarapé-Açu/PA, 14 de janeiro de 2025.

THIAGO
SOUSA CRUZ
Assinado eletronicamente
em 14/01/2025 às 10:00:00
por THIAGO
SOUSA CRUZ


Dr. Thiago Sousa Cruz
Procurador Geral - PGMNT
OAB-PA nº 18.779