

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



PARECER JURÍDICO Nº 680/2023-SEJUR/PMP

PROCESSO ADMINISTRATIVO OFÍCIO Nº 421/2023 de 15/12/2023

MODALIDADE INEXIGIBILIDADE Nº 6/2023-00014

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS.

ASSUNTO: Solicitação de análise - INEXIGIBILIDADE Nº 6/2023-00014.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021.
INEXIGIBILIDADE Nº 6/2023-00014.**

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada esta assessoria jurídica para análise e emissão de parecer jurídico referente à licitação na modalidade INEXIGIBILIDADE Nº 6/2023-00014, cujo objeto é a **contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica em direito administrativo e financeiro às secretarias de administração e finanças, saúde e educação** fundamentado com base legal no artigo 74, inciso III, 'C' da Lei Federal nº 14.133/2021.

Foi-nos encaminhado o procedimento, contendo, dentre outros documentos, os seguintes: Documento de Formalização de Demanda – DFD; Informação Seplan nº 853/2023, contendo dotação orçamentária; Estudo Técnico Preliminar – ETP; Mapa de Riscos; Termo de Referência nº. 15/2023; Justificativa da natureza singular do serviço; justificativa da notória especialização do escritório de advocacia Adriano Borges Sociedade Individual de Advocacia, acompanhado de documentos de formação do sócio do escritório, tais como, certificados portaria de nomeação para comissão da OAB e atestado de capacidade técnica; justificativa da escolha do escritório de advocacia; justificativa do preço, acompanhado da proposta de prestação de serviços que por sua vez veio acompanhado de contratos administrativos com objetos semelhantes de outros municípios; declaração de adequação orçamentária e financeira; termo de autuação de processo administrativo; documentos do escritório de advocacia solicitado pelo agente de contratação; declaração de análise de documentação de habilitação; parecer técnico de inexigibilidade; termo de inexigibilidade; declaração de inexigibilidade; minuta do contrato administrativo.

Dentre os documentos supracitados, destacam-se o Estudo Técnico Preliminar – ETP – indica que há viabilidade técnica e econômica para contratação do serviço objeto o Termo de Referência nº. 15/2023, consta dentre outras questões a necessidade e justificativa dada pela Administração Pública para contratação.

Salienta-se também, que o parecer técnico de inexigibilidade, indica que a pesquisa de preços foi realizada de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº. 65, de 07 de julho de 2021, indicando que está compatível com a realidade de mercado; indica também que o escritório possui notória especialização e indica que o mesmo é empresa especializada para execução dos serviços.

Os autos seguiram para análise e manifestação desta Assessoria Jurídica quanto ao procedimento.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

II – PARECER

II.I – Da Análise Jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.

Importa ressaltar que o presente parecer trata-se de documento meramente opinativo, sem caráter vinculante entre as partes. Tanto é verdade que a gestora pode discordar do posicionamento da parecerista e ordenar que os atos administrativos sejam realizados de forma diversa do que for orientado, responsabilizando-se diante da lei.

Atente-se, inclusive, para o fato de que o parecer não ordena despesa, não é capaz de gerenciar, guardar, ou administrar quaisquer bens ou valores públicos, mas tão somente serve para informar, sugerir e elucidar providências administrativas.

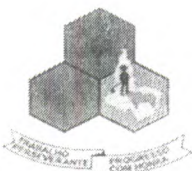
Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

II.II - Da Fundamentação.

A) - DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 14.133/2021.

Excepcionalmente, determina a Lei nº 14.133/2021, art. 74, III, que é inexigível a licitação quando não for viável a competição em casos em que a Administração pretende realizar a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual. Assim, no caso em comento, a contratação



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



é baseada no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, que trata da contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

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

Ademais, a lei apresenta como requisitos para contratação, como ensina o professor José dos Santos Carvalho Filho¹, os seguintes requisitos:

a) Serviços Técnicos Especializado. “O Serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica”.

b) Notória Especialização. “aqueles que desfrutam de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A Lei considera o profissional ou a empresa conceituada em seu campo de atividade. Tal conceito deve ter vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero.

[...]

§ 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.

Em consonância com o exposto acima, no caso dos autos, a Administração indicou a notória especialização e a natureza dos serviços técnicos especializados nos documentos de fls. 35 e 114/118. Deste modo, consoante a justificativa/objetivo e detalhamento da contratação c/c as declarações postas, a administração justifica tecnicamente que os produtos/serviços a serem contratados através da contratação direta em tela são os únicos a atenderem a necessidade da Administração.

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, outros também podem dominá-la; no entanto, todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 23º. Ed – pag 293-294.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



B) - DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

Além desses requisitos, é preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 72, também da Lei nº 14.133/21, que assevera:

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

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

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

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

O Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados, no entanto recomenda-se as seguintes observações:

- Revisão, ou se for o caso, supressão, dos itens 10.2.7, 10.2.8, 10.2.9, uma vez que os objeto contratual trata de consultoria e assessoria jurídica, ou seja de caráter eminentemente intelectual.
- No item 10.3.1, é indicado o art. 7º, §2º da I.N. SEGES/ME nº 77/2022, no entanto tal dispositivo trata de compras que não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, o que não é o caso dos autos, portanto recomendamos a substituição, se for o caso, pelo art. 7º, §3º da I.N. SEGES/ME nº 77/2022.
- Recomendamos a supressão do item 10.3.2, uma vez que a presente contratação ultrapassa os limites o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, assim não há o que se falar em redução do prazo de liquidação.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

- A cláusula 10.4.1 indica prazo de pagamento divergente do estipulado na Instrução Normativa SEGES/ME nº 77/2022, neste sentido a Administração Pública deve optar se vai seguir a orientação da I.N., cujo o prazo é 10 (dez) dias, ou se vai estipular o prazo 30 (trinta) dias para pagamento, situação esta que não deverá constar no T.R a fundamentação da I.N.

Em paralelo, tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação não será examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº. 65, de 07 de julho de 2021. Adicionalmente, deve a pesquisa de preços refletir o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

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

Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração, cabe à assessoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

De outra ponta o inciso IV do diploma lega supra, estabelece, dentre outras exigências, que o processo de inexigibilidade seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido. Na mesma linha, destaca-se o que dispõe o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

No caso dos autos, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante juntada de declaração orçamentária à fls. 84/85.

Verifica-se que os demais documentos exigidos no art. 72 da Lei 14.1433/21, encontra-se no presente processo administrativo.

C) - DA MINUTA DO CONTRATO

No que tange a minuta do Contrato e sua concordância com as imposições do Art. 92 da Lei nº 14.133/21, observa-se a obrigatoriedade da abordagem das seguintes cláusulas:



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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;
- 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.

Por fim, da análise da minuta do contrato entende-se que o mesmo deverá conter requisitos mínimos do Art. 92 da Lei licitações, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância das minúcias necessárias a adequada prestação do serviço, conforme demanda da administração pública.

- Revisão, ou se for o caso, supressão, dos itens 6.2.7, 6.2.8, 6.2.9, uma vez que os objeto contratual trata de consultoria e assessoria jurídica, ou seja de caráter eminentemente intelectual.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

- No item 6.3.1, é indicado o art. 7º, §2º da I.N. SEGES/ME nº 77/2022, no entanto tal dispositivo trata de compras que não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, o que não é o caso dos autos, portanto recomendamos a substituição, se for o caso, pelo art. 7º, §3º da I.N. SEGES/ME nº 77/2022.
- Recomendamos a supressão do item 6.3.2, uma vez que a presente contratação ultrapassa os limites o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, assim não há o que se falar em redução do prazo de pagamento.
- A cláusula 6.5 da minuta contratual, não é compatível com o objeto a ser contratado, sendo assim recomendamos sua adequação aos termos expostos na cláusula 10.5 do Termo de Referência, após a revisão do prazo de pagamento, conforme estipulado no item 'B' deste opinativo jurídico.

Estas são as considerações quanto a minuta contratual.

D) – Da Publicidade e Eficácia do Contrato:

A Lei 14.133/21 institui o Portal Nacional de Compras Públicas – PNPC. Trata-se de um site que reunirá informações sobre todas as licitações e contratos administrativos regidos pela nova Lei de Licitações, inclusive União, Estados e Municípios, e que também poderá ser utilizado como plataforma para realização das licitações eletrônicas.

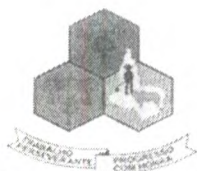
A Art. 94 estabelece a condição de eficácia dos contratos administrativos a divulgação destes no Portal Nacional de Compras Públicas – PNPC (verificar se este encontra-se em operação). Ressalta-se, também, que os municípios com até 20.000 (vinte mil habitantes) terão o prazo de 6 (seis) anos, contados da publicação da Lei nº 14.133/21 para realizar as divulgações dos processos licitatórios e contratos administrativos no referido Portal, conforme regra de transição estabelecida no art. 176 da Lei de Licitações.

Considerando que o Município de Paragominas possui pouco mais de 100.000 (cem mil) habitantes, deverá publicar no diário oficial, podendo ser na forma de extrato, e divulgar no sítio eletrônico oficial o ato que autorizou a contratação e o contrato, como condições de eficácia destes, caso o PNCP ainda não esteja em operação.

III - CONCLUSÃO:

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica ressalva as atribuições próprias desta alçada que não incluem a apresentação e apreciação das justificativas, oriento a observância do seguinte:

1. No termo de referência:

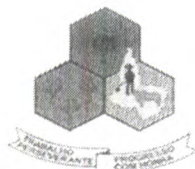


GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



- 1.1.Revisão, ou se for o caso, supressão, dos itens 10.2.7, 10.2.8, 10.2.9, uma vez que os objeto contratual trata de consultoria e assessoria jurídica, ou seja de caráter eminentemente intelectual.
 - 1.2.No item 10.3.1, é indicado o art. 7º, §2º da I.N. SEGES/ME nº 77/2022, no entanto tal dispositivo trata de compras que não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, o que não é o caso dos autos, portanto recomendamos a substituição, se for o caso, pelo art. 7º, §3º da I.N. SEGES/ME nº 77/2022.
 - 1.3.Recomendamos a supressão do item 10.3.2, uma vez que a presente contratação ultrapassa os limites o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, assim não há o que se falar em redução do prazo de liquidação.
 - 1.4.A cláusula 10.4.1 indica prazo de pagamento divergente do estipulado na Instrução Normativa SEGES/ME nº 77/2022, neste sentido a Administração Pública deve optar se vai seguir a orientação da I.N., cujo o prazo é 10 (dez) dias, ou se vai estipular o prazo 30 (trinta) dias para pagamento, situação esta que não deverá constar no T.R a fundamentação da I.N.
2. Na Minuta contratual:
- 2.1.Revisão, ou se for o caso, supressão, dos itens 6.2.7, 6.2.8, 6.2.9, uma vez que os objeto contratual trata de consultoria e assessoria jurídica, ou seja de caráter eminentemente intelectual.
 - 2.2.No item 6.3.1, é indicado o art. 7º, §2º da I.N. SEGES/ME nº 77/2022, no entanto tal dispositivo trata de compras que não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, o que não é o caso dos autos, portanto recomendamos a substituição, se for o caso, pelo art. 7º, §3º da I.N. SEGES/ME nº 77/2022.
 - 2.3.Recomendamos a supressão do item 6.3.2, uma vez que a presente contratação ultrapassa os limites o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, assim não há o que se falar em redução do prazo de pagamento.
 - 2.4. A cláusula 6.5 da minuta contratual, não é compatível com o objeto a ser contratado, sendo assim recomendamos sua adequação aos termos expostos na cláusula 10.5 do Termo de Referência, após a revisão do prazo de pagamento, conforme estipulado no item 1.4 anterior.

Por fim, por mais que haja declaração de adequação orçamentaria e financeira exarada no processo administrativo, no presente ano fora publicado o Decreto nº. 036/2023, que *"Dispõe sobre adoção de medidas de otimização e redução de despesas no âmbito da Administração Direita e*



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

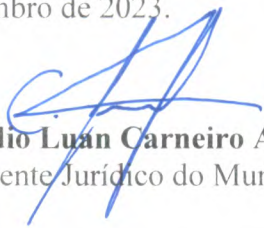


Indireta do Município de Paragominas, objetivando o equilíbrio orçamentário e financeiro, observando o cumprimento das consignações orçamentárias, a legislação pertinente às despesas públicas e dá outras providências. "... sendo assim é necessária a observância do disposto no Decreto Municipal, a fim de que a presente contratação seja avaliada nos termos do mesmo.

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos, tampouco na justificativa de contratação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 21 de dezembro de 2023.


Cláudio Luan Carneiro Abdon
Assistente Jurídico do Município