



**ESTADO DO PARÁ PODER EXECUTIVO MUNICIPAL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU**

CNPJ N° 01.613.194-0001-63

anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com



**Parecer Jurídico n° \_\_\_\_\_/2022 - PGM.**

Anapu, 26 de julho de 2022.

**Requerente:** Prefeitura Municipal de Anapu.

**Ementa:** Inexigibilidade 005/2022-05 FME. Contratação de empresa especializada para prestação de serviços jurídicos visando o estorno do quantum indevidamente debitado pela União Federal da conta do FUNDEB do Município de Anapu/PA em 02 de fevereiro de 2021 sem qualquer ato normativo autorizado.

## **1. RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação de parecer jurídico sobre a possibilidade de contratação empresa especializada para prestação de serviços jurídicos visando o estorno do quantum indevidamente debitado pela União Federal da conta do FUNDEB do Município de Anapu/PA em 02 de fevereiro de 2021 sem qualquer ato normativo autorizado.

O processo está instruído com a solicitação da contratação, informação de existência de dotação orçamentária, declaração de adequação orçamentária e financeira, ato de nomeação da CPL, autorização para abertura do processo e minuta do contrato.

Nestes termos vieram os autos para emissão de parecer.

## **1. FUNDAMENTAÇÃO**

### **1.1 Inexigibilidade**

Para a 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.



**ESTADO DO PARÁ PODER EXECUTIVO MUNICIPAL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU**

CNPJ N° 01.613.194-0001-63

[anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com](http://anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com)



O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa vedando a contratação de qualquer particular sem a demonstração 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 Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado. Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei 8.666/93.

A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

Art. 37. A administração 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 legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações

Depreende-se da leitura do dispositivo constitucional a existência de exceção a regra geral de contratação mediante procedimento licitatório público ao possibilitar a contratação direta em "...casos especificados na legislação...".

De acordo com esta premissa, o artigo 2º da lei 8.666/93 (licitações e contratos administrativos) consigna que:



**ESTADO DO PARÁ PODER EXECUTIVO MUNICIPAL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU**

CNPJ Nº 01.613.194-0001-63

anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com



Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, **ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.** (grifo nosso).

A lei de licitações e contratos administrativos seguindo, logicamente, os ditames constitucionais preceitua como regra geral o procedimento licitatório para a contratação de obras e serviços; alienações, concessões, permissões e locações pela Administração Pública, e como exceção as hipóteses previstas na própria lei.

As exceções previstas na lei nº 8.666/93 estão consignadas no artigo 17, 24 e 25. Para o presente caso cabe analisarmos o artigo 25 da mencionada lei que trata sobre a inexigibilidade de licitação e assim dispõem:

"Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - Para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

**II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e (...)**

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua



**ESTADO DO PARÁ PODER EXECUTIVO MUNICIPAL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU**

CNPJ Nº 01.613.194-0001-63

[anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com](http://anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com)



especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

(...)"

Os serviços técnicos elencados no artigo 13 da lei são: (i) - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; (ii) - pareceres, perícias e avaliações em geral; (iii) - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (iv) - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; **(v) - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;** (vi) - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; (vii) - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Portanto, a legislação autoriza a contratação direta por inexigibilidade de licitação de profissional ou empresa especializada para o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

*In casu*, cumpre salientar que se trata de contratação de empresa especializada em matéria tributária, para disponibilizar suporte jurídico, aos procedimentos fiscais, contencioso administrativo, judicial, tributário, com escopo de recuperar receitas tributárias e não tributárias.

Analisando os documentos apresentados pelo escritório cuja documentação segue anexa, verifica-se que os advogados constantes do quadro de sócios possuem ampla especialização na área do objeto contratado.

Não ostante, é imperioso ressaltar que a autorização de contratação direta por inexigibilidade de licitação prevista no artigo 25 da lei nº 8.666/93 determina que o serviço técnico especializado seja de **natureza singular**, executado por profissional de **notória especialização**.



**ESTADO DO PARÁ PODER EXECUTIVO MUNICIPAL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU**

CNPJ Nº 01.613.194-0001-63

anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com



José dos Santos Carvalho Filho conceitua estes dois requisitos da seguinte maneira:

A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituada 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. Além dessas características, impõem a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características próprias 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".<sup>1</sup>

Assim, a atuação do referido escritório de advocacia, encaixa-se perfeitamente em um serviço técnico especializado de natureza singular, pois consiste no trabalho intelectual do advogado, ligado a sua capacitação profissional.

Em decorrência da complexidade ou da relevância dos serviços a serem desenvolvidos, requer a contratação de profissionais com reconhecida atuação profissional da área a que se propõe.

Desta forma, deve constar nos autos documentos que atestem a notória especialização do escritório e seu corpo técnico, no que diz respeito a sua experiência na prestação deste serviço para a Administração Pública Municipal.

Sobre o assunto, a egrégia Suprema Corte assim decidiu:

Penal e Processual Penal. Inquérito. Parlamentar federal. Denúncia oferecida. Artigo 89, caput e parágrafo único, da Lei

---

<sup>1</sup> 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. pg. 269/270.



**ESTADO DO PARÁ PODER EXECUTIVO MUNICIPAL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU**

CNPJ Nº 01.613.194-0001-63

anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com



nº 8.666/93. Artigo 41 do CPP. Não conformidade entre os fatos descritos na exordial acusatória e o tipo previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/93. Ausência de justa causa. Rejeição da denúncia. 1. A questão submetida ao presente julgamento diz respeito à existência de substrato probatório mínimo que autorize a deflagração da ação penal contra os denunciados, levando em consideração o preenchimento dos requisitos do art. 41 do Código de Processo Penal, não incidindo qualquer uma das hipóteses do art. 395 do mesmo diploma legal. **2. As imputações feitas aos dois primeiros denunciados na denúncia, na condição de prefeita municipal e de procurador geral do município, haverem declarado e homologado indevidamente a inexigibilidade de procedimento licitatório para contratação de serviços de consultoria em favor da Prefeitura Municipal de Arapiraca/AL.** 3. O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuíam notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. **Ilegalidade inexistente. Fato atípico.** 4. Não restou, igualmente, demonstrada a vontade livre e conscientemente dirigida, por parte dos réus, a superar a necessidade de realização da licitação. Pressupõe o tipo, além do necessário dolo simples (vontade consciente e livre de contratar independentemente da realização de prévio procedimento licitatório), a intenção de produzir um prejuízo aos cofres públicos por meio do afastamento indevido da licitação. 5. Ausentes os requisitos do art. 41 do Código de Processo Penal, não há justa causa para a deflagração da ação penal em relação ao crime previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/93. 6. Acusação, ademais, improcedente (Lei nº



**ESTADO DO PARÁ PODER EXECUTIVO MUNICIPAL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU**

CNPJ Nº 01.613.194-0001-63

anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com



8.038/90, art. 6º, caput). **INQUÉRITO 3.077  
ALAGOAS. MIN. DIAS TOFFOLI.**

Desta feita, uma vez demonstrado amplamente que os profissionais da empresa possuem notória especialidade e ampla experiência, não há óbice legal à contratação na forma apresentada pela consulente.

### **1.2 Minutada Carta Contrato**

Sobre os contratos/cartas contratos celebrados pela administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup> afirma que:

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

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.

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<sup>3</sup>."**

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

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



**ESTADO DO PARÁ PODER EXECUTIVO MUNICIPAL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU**

CNPJ Nº 01.613.194-0001-63

[anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com](http://anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com)



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.

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.

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 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.

Diante dos conceitos e de todas estas características que identificam um contrato/ carta contrato administrativa, e a partir da análise da minuta da carta contrato referente ao processo administrativo em tela, pode-se identificar tal carta contrato como um contrato administrativo, e o aplicar as normas do regime jurídico público, dentre elas a lei nº 8.666/1993 e alterações posteriores.

A partir de então, é necessário averiguar se a minuta da carta contrato referente ao processo administrativo em tela contém todas as cláusulas



**ESTADO DO PARÁ PODER EXECUTIVO MUNICIPAL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU**

CNPJ Nº 01.613.194-0001-63

anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com



obrigatórias para sua efetivação, o que restou comprovado.

Analisando a minuta apresentada para análise desta Procuradoria Jurídica verifica-se que a mesma preenche os requisitos legais e não apresenta cláusulas exorbitantes.

Assim, observadas as normas citadas, opina-se pelo prosseguimento do feito.

## **2. CONCLUSÃO**

Ante ao exposto, esclarecendo que "o parecer jurídico tem caráter meramente **opinativo**, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões" bem como restrita aos aspectos jurídico-formais, observados os apontamentos contidos nesta manifestação, esta Procuradoria-Geral **opina pela possibilidade de contratação da empresa** por inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, inciso II, c/c/ art. 13, inciso I e parágrafo único do art. 26, todos da Lei 8.666/93, conforme fundamentação alhures esboçada, desde que atendidas as recomendações a seguir:

**Recomenda-se:** a remessa ao setor contábil para aferição da existência de dotação orçamentária e financeira para efetivação do aditivo;

**Recomenda-se:** que acoste aos autos autorização da autoridade superior (chefe do Poder Executivo) para realizar a inexigibilidade;

**Recomenda-se:** remessa a Controladoria Interna para análise e parecer.

É o parecer, salvo melhor entendimento de Superior Hierárquico.



**ESTADO DO PARÁ PODER EXECUTIVO MUNICIPAL  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU**

CNPJ N° 01.613.194-0001-63

[anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com](http://anapu.pa.gov.br/prefeitura.municipal.anapu@gmail.com)



**JULIANA MONTANDON**  
PROCURADORA DO MUNICIPIO  
ANAPU-PA