



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Procuradoria Jurídica

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 20252712-01/GAB/PMP/PA
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 6/2025-070101
INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA/PA

PARECER JURÍDICO Nº 002/2025-PROCURADORIA/PMP

INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA CONSULTORIA JURÍDICA ESPECIALIZADA PARA ATUAR NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS PERANTE O TCM ETCE, APRESENTANDO ESCLARECIMENTOS, DEFESAS, INTERPONDO RECURSOS, ESPECIALMENTE NO QUE TANGE À FISCALIZAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS E A ADEQUAÇÃO E APLICAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI FEDERAL Nº 14.133/2021), PARA CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES LEGAIS. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. MINUTA DO CONTRATO. PRESENTE CLÁUSULAS NECESSÁRIAS. RECOMENDAÇÃO POR APROVAÇÃO E PROSSEGUIMENTO DO FEITO.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica da viabilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021, tendo por objeto a **Contratação de pessoa jurídica para consultoria jurídica especializada para atuar nos processos administrativos perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará-TCM e Tribunal de Contas do Estado do Pará-TCE, apresentando esclarecimentos, defesas, interpondo recursos, especialmente no que tange à fiscalização dos processos licitatórios e a adequação e aplicação da nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021), para cumprimento das determinações legais,**e a respeito da legalidade da minuta contratual.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Procuradoria Jurídica

A matéria é trazida à apreciação técnico-jurídica para realizar o controle prévio de legalidade da fase preparatória, conforme art. 53, §1º, I e II c/cart. 18 c/c art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

É o breve relatório, passamos ao opinativo.

2. DO PARECER

2.1 Da delimitação da atuação jurídica

Ressalta-se que esta assessoria se limita à análise jurídica dos aspectos legais e formais do processo, não abrangendo aspectos técnicos, financeiros, mercadológicos ou de conveniência administrativa. Tampouco compete à assessoria jurídica validar atos já praticados por outros agentes públicos ou avaliar o mérito discricionário da administração.

Esclarece-se que não é de responsabilidade desta Assessoria a verificação dos documentos referentes aos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para a contratação, estando somente vinculado a parte preparatória do processo licitatório.

Ademais, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Por fim, nos termos da jurisprudência dos Tribunais de Contas, é devida a análise rigorosa da fase interna, inclusive com identificação de pontos de irregularidade que eventualmente possam impedir o prosseguimento do feito até que sanadas, caso sejam necessárias.

2.2 Da Inexigibilidade de Licitação.

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Procuradoria Jurídica

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 à licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei nº 14.133/21. 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. (Destacou-se).

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

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos seguindo, logicamente, os ditames constitucionais, preceitua como regra geral o procedimento licitatório à 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 14.133/21 estão consignadas nos artigos 74 e 75. Para o presente caso, cabe analisarmos o artigo 74 da mencionada lei, que trata sobre a **inexigibilidade de licitação** e assim dispõem:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Procuradoria Jurídica

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: (Destacou-se)

Os serviços técnicos elencados no artigo 13 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.

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

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**.

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. [...] 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Procuradoria Jurídica

empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.” (CARVALHO FILHO, 2012, fls. 269/270).

Assim, a prestação de serviços, o qual envolve assessoria, encaixa-se perfeitamente em um serviço técnico especializado de natureza singular, pois consiste no trabalho intelectual do contador, ligado à sua capacitação profissional.

Em decorrência da complexidade ou da relevância dos serviços a serem desenvolvidos, requer a contratação de profissional de reconhecida competência e especialização na área do direito público, contabilidade pública ou outras áreas afins, 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.

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

Assim, conclui-se que a prestação de serviços em destaque a esta Prefeitura Municipal, sem a necessidade de processo licitatório, é viável.

2.3 Da análise da Fase Preparatória.

Ao averiguar a legalidade de toda a fase preparatória do processo, que abrange o documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, pesquisa de preço, escolha da modalidade de licitação e minuta de edital e contrato, nos termos do artigo 18 da Lei nº 14.133/21.

Vejamos.

Primeiramente, observa-se que consta nos autos o **Documento de Formalização da Demanda (DFD)**, em análise: atende aos requisitos legais e técnicos, estando a contratação bem justificada sob os aspectos legais, administrativos e orçamentários.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Procuradoria Jurídica

Recomendação formal: que seja mencionado que a contratação está incluída no Plano Anual de Contratações (PAC) – Exercício 2025 e a devida indicação da seção ou capítulo do supracitado documento.

Em análise do **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, verifica-se: clareza na fundamentação legal e justificativa da contratação, abordagem robusta da justificativa técnica e econômica, análise de riscos completa, descrição clara das entregas esperadas, previsão de providências pré-contratuais.

Recomendação formal: reforço da vinculação legal expressa, indicar o art. 18 e seus incisos.

Em análise do **anexo** do ETP, verifica-se que o Anexo está adequado, completo e bem fundamentado, atendendo com clareza ao que exige a Lei nº 14.133/2021. As estratégias de mitigação são compatíveis com a realidade municipal e demonstram que houve planejamento diligente.

Em análise da **Cotação/Pesquisa de Preços**, verifica-se que: está tecnicamente bem instruída, adota fontes válidas, identifica responsáveis, e apresenta mapa de apuração com dados de qualidade e dentro dos parâmetros legais.

Recomendação formal: recomendável a menção expressa do fundamento legal (art. 23, §1º da Lei 14.133/2021). E que os *prints* de coleta de preços incluam a data e hora visíveis na barra do sistema operacional (computador) vez que oferecem maior segurança jurídica, pois apenas digitar a data, como consta nos autos, ainda que seja aceito, é menos robusto.

Em análise do **Termo de Referência (TR)**, verifica-se que: tecnicamente completo, juridicamente embasado e muito bem redigido, cumprindo com excelência os requisitos legais e boas práticas administrativas, especialmente todas as alíneas exigidas pelo art. 6º, XXIII da Lei nº 14.133/21.

Recomendação formal: prever dispositivo sobre sigilo das informações obtidas pela contratada, dada a natureza estratégica do serviço. Ainda, o TR menciona “sanções administrativas”, mas não remete expressamente ao art. 156 da Lei nº 14.133/21 nem detalha



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Procuradoria Jurídica

as penalidades possíveis (advertência, multa, impedimento de licitar, etc.). Embora essas sanções possam constar no contrato, seria ideal reforçá-las também no TR.

Ainda, constam nos autos: a **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira**, emitida pelo Chefe do Executivo Municipal (exigência do art. 16, inciso III da Lei Complementar nº 101/2000), **Termo de Autorização de Despesa**, **Termo de Inexigibilidade**, reforçando os documentos essenciais de conformidade do processo.

Portanto, após a análise dos autos do processo e em conformidade com os artigos 18 e 23 da Lei nº 14.133/21, bem como seus incisos e §§, verifica-se que foram devidamente atendidos (informa-se, por fim, que alguns não se aplicam a inexigibilidade de licitação).

3.4 Da análise da Minuta do Contrato.

Sobre os contratos celebrados pela Administração Pública, a doutrina Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2014) 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. (DI PIETRO, 2014, fls. 300)

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 presente a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais à atuação da Administração. O que realmente os diferencia “**É a participação da Administração, derogando normas de Direito Privado e agindo *publicaeutilitatis causa***,”



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Procuradoria Jurídica

sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.” (MEIRELLES, 2012, fls. 226)3

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 adimpleticontractus*; dentre outras.

Entretanto, 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 administrativo, e a partir da análise da minuta do contrato referente ao **Processo Administrativo nº20252712-01/GAB/PMP/PA**, pode-se identificar tal contrato como um contrato administrativo e o aplicar as normas do regime jurídico, dentre elas a Lei nº 14.133/21.

A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato referente ao **Processo Administrativo nº20252712-01/GAB/PMP/PA**, contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 92 da Lei nº 14.133/21



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Procuradoria Jurídica

Assim, observadas as normas citadas, verificou-se que a minuta contratual atente parcialmente os incisos do art. 92 da Lei.

Esclarece-se, portanto, que **não** foram observadas as cláusulas IX, X, XI e XVIII, do supracitado artigo, referente:

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;

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

Com efeito, esclarece-se que em relação ao inciso XVIII, muito embora esteja citado no TR, é importante estar na minuta do contrato e, posteriormente, no contrato em si.

Recomendação suspensiva: Incluir as cláusulas exigidas pela Lei na minuta, conforme os incisos IX, X, XI e XVIII do art. 92.

ALÉM DO MAIS, muito embora não estejam dentro dos incisos do art. 92, entende-se que na minuta do contrato devem conter algumas cláusulas que são extremamente recomendadas em contratos administrativos. A seguir

- **Cláusula de confidencialidade/sigilo profissional**, que é, sobretudo quando envolvem serviços intelectuais especializados, como consultoria jurídica, em que a contratada terá acesso a: dados sensíveis, documentos estratégicos, processos internos da Administração, informações protegidas por sigilo funcional e estratégico, etc.

Embora não seja cláusula expressamente obrigatória na Lei nº 14.133/2021, ela decorre diretamente dos princípios da boa-fé, moralidade, lealdade institucional e proteção da Administração Pública, previstos nos arts. 5º, 11 e 25 da mesma lei.

Esclarece-se, é claro, que são resguardadas as informações que forem de domínio público sem violação ao contrato; que sejam comprovadamente de conhecimento prévio da



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Procuradoria Jurídica

Contratada, antes da celebração do presente ajuste; que cuja divulgação seja exigida por força de lei, decisão judicial ou determinação de autoridade pública competente, devendo, neste caso, a Contratada comunicar previamente à Contratante.

Recomendação suspensiva: inclusão de cláusula de confidencialidade/sigilo profissional, na minuta do contrato.

- **Cláusula de Compliance, Governança, Integridade, Anticorrupção:** Obriga a Contratada a cumprir integralmente as leis de integridade, anticorrupção (Lei nº 12.846/2013), proteção de dados (Lei nº 13.709/2018 - LGPD), além dos códigos de ética e conduta do órgão Contratante. Fundamento no art. 25 da Lei nº 14.133/2021 e Princípios de Governança (art. 11).

Recomendação suspensiva: inclusão de cláusula de *Compliance*, Governança, Integridade, Anticorrupção, na minuta do contrato.

- **Cláusula de Vedação à Atuação em Conflito de Interesse:** é indispensável a inclusão de cláusula específica, que proíba expressamente que a Contratada, durante a vigência contratual, preste serviços, direta ou indiretamente, a qualquer pessoa física, jurídica ou entidade pública ou privada cujos interesses sejam ou possam ser conflitantes, adversos ou incompatíveis com os do Município.

Além disso, a cláusula representa alinhamento às melhores práticas de governança pública, *compliance*, integridade e gestão de riscos, sendo essencial para resguardar a Administração e os agentes públicos contra riscos jurídicos, financeiros e reputacionais.

Recomendação suspensiva: inclusão de cláusula de vedação à Atuação em Conflito de Interesse, na minuta do contrato.

Diante do exposto, observa-se que as recomendações de **natureza suspensiva** apresentadas neste parecer constituem condicionantes indispensáveis para o regular prosseguimento do presente feito. Tais providências não configuram meras formalidades, mas sim exigências materiais e essenciais à proteção do interesse público, à conformidade legal do contrato e à preservação da segurança jurídica da Administração.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Procuradoria Jurídica

Dessa forma, enquanto não forem integralmente sanadas, recomenda-se a suspensão do trâmite processual, sendo vedada sua continuidade, sob pena de nulidade dos atos subsequentes, responsabilização dos agentes envolvidos e potencial prejuízo ao erário.

3. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria manifesta-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do feito, **desde que sanadas integralmente as irregularidades apontadas nas recomendações que têm caráter suspensivo.**

As demais recomendações de caráter formal, muito embora não impeçam o prosseguimento imediato, devem ser observadas para fins de reforço da regularidade e segurança jurídica da contratação.

Somente após o acatamento ou justificação formal do afastamento dessas recomendações, poderá o processo retornar à tramitação normal, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria.

É o parecer.
Salvo melhor juízo.
Primavera/PA, 08 de janeiro de 2025.

SAMAYA SILVA BARGAXIA
Procuradora do Município de Primavera