



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

PARECER JURÍDICO 2025-01-07-001

PROCESSO	Nº 20250601-01/GAB/PMP/PA
INEXIGIBILIDADE	Nº 6/2025-070102
INTERESSADO	Prefeitura Municipal de Primavera
ASSUNTO	Contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos profissionais de assessoria e consultoria pública, de natureza singular, incluindo: diagnóstico e levantamento dos problemas atuais em relação à transparência pública, em atendimento a lei de acesso à informação (lei 12.527/2011) e a lei da transparência (LC 131/2009), conforme exigências dos Tribunais de Contas, Ministério Público e outros.

**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA
ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE
ASSESSORIA E CONSULTORIA PÚBLICA,
DE NATUREZA SINGULAR, INCLUINDO:
DIAGNÓSTICO E LEVANTAMENTO DOS
PROBLEMAS ATUAIS EM RELAÇÃO À
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA, EM
ATENDIMENTO A LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO (LEI 12.527/2011) E A LEI DA
TRANSPARÊNCIA (LC 131/2009),
CONFORME EXIGÊNCIAS DOS TRIBUNAIS
DE CONTAS, MINISTÉRIO PÚBLICO E
OUTROS. VIABILIDADE. PARECER PELA
APROVAÇÃO, DESDE QUE OBSERVADAS
TODAS AS CONSIDERAÇÕES TECIDAS AO
LONGODO OPINATIVO.**

RELATÓRIO

1. Trata-se de emissão de parecer a respeito da viabilidade legal de contratação por inexigibilidade de licitação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos profissionais de assessoria e consultoria pública, de natureza singular, incluindo: diagnóstico e levantamento dos problemas atuais em relação à transparência pública, em atendimento a lei



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

de acesso à informação (lei 12.527/2011) e a lei da transparência (LC 131/2009), conforme exigências dos Tribunais de Contas, Ministério Público e outros.

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. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021. A análise jurídica, portanto, não abrange os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

4. Logo, não é de responsabilidade desta assessoria averiguação dos documentos referentes aos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para a contratação, estando somente vinculado a parte preparatória do processo licitatório, como mencionado anteriormente.

5. De outro lado, 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.

6. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, caso seja necessário.

7. É o breve relatório. Segue análise jurídica.

ANÁLISE JURÍDICA

8. 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.

9. 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

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.

10. Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei 8.666/90.

11. 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

8. 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...*”.

9. A lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 14.133/21) versa sobre as especificações a serem adotadas pela Administração Pública nos processos licitatórios, em especial as modalidades pelos quais serão realizados e as hipóteses de contratação direta, como inexigibilidade de licitação e dispensa de licitação.

10. Porém, antes de adentrar na análise da forma de processo administrativo para a contratação, é necessário averiguar a legalidade de toda a fase preparatória do processo, que abrange o documento de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referencia, 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.

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações 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 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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

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 e estudo técnico preliminar sobre o objeto da licitação, nos moldes exigidos pelo artigo 18, § 1º da Lei nº 14.133/21.

- **Estudo Técnico Preliminar**

12. O estudo técnico preliminar presente no processo licitatório contém os elementos mínimos obrigatórios exigidos no §1º e §2º do artigo 18, da Lei 14.133/21.

- **Termo de Referência**



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

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.

- **Pesquisa de Preço**

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 no site do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará - TCM.

17. Com relação a esse ato, contata-se que não consta nas imagens a data e hora de acesso, conforme exige o artigo 23, §1º, III, da Lei nº 14.133/21.

18. **Dessa forma, recomenda-se que os registros de pesquisa de preços obtidos por meio eletrônico (prints de tela) apresentem de maneira nítida a data e o horário visíveis na interface do sistema operacional utilizado (por exemplo, na barra de tarefas do computador), de modo a garantir a rastreabilidade e a autenticidade das informações levantadas.**

19. 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)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

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 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. [...]

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 que envolve assessoria e consultoria** encaixa-se perfeitamente em um serviço técnico especializado de natureza predominantemente

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

intelectual e singular, pois consiste no trabalho intelectual do profissional, ligado à sua capacitação profissional.

23. Em decorrência da complexidade e/ou da relevância dos serviços a serem desenvolvidos, requer a contratação de profissional de reconhecida competência e especialização na área, 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.

- **Processo de Contratação Direta**

24. O processo de contratação direta, previsto no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, compreende as hipóteses de dispensa e **inexigibilidade de licitação**, devendo observar requisitos formais indispensáveis para a sua validade. A legislação determina a instrução do processo com documentos que demonstrem a necessidade da contratação, a estimativa de despesas, a análise técnica e jurídica pertinente, a compatibilidade orçamentária, bem como a justificativa da escolha do contratado e do preço, além da indispensável autorização da autoridade competente. Tais exigências visam assegurar que a Administração Pública atue de forma transparente, planejada e em consonância com o interesse público.

25. Cabe ressaltar que as exigências estabelecidas no artigo 72 são de caráter vinculante e constituem salvaguardas legais para a regularidade do processo. A observância dessas etapas evita nulidades, assegura a motivação do ato administrativo e garante que a contratação direta não seja utilizada de forma indevida. Trata-se, portanto, de um rito procedimental que confere segurança e legitimidade à atuação administrativa, permitindo o controle interno e externo sobre os atos praticados, além de atender aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

26. Assim, até a presente análise jurídica, constata-se que o processo em exame está instruído com as documentações exigidas pelo artigo 72 da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, verifica-se a conformidade do procedimento com as determinações legais, revelando-se, neste



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

momento, regular e legítimo o andamento da contratação direta, sem prejuízo de eventuais complementações ou adequações que venham a ser identificadas no curso da tramitação administrativa.

- **Minuta do Contrato**

27. Por fim, quanto à exigência de contrato, imperioso comentar alguns pontos sobre o contrato administrativo.

28. 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, 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.

29. 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.

30. 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

31. 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

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

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

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.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA

Assessoria Jurídica

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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PRIMAVERA
Assessoria Jurídica

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

CONCLUSÃO

38. RECOMENDA-SE:

a) que os registros de pesquisa de preços obtidos por meio eletrônico (prints de tela) apresentem de maneira nítida a data e o horário visíveis na interface do sistema operacional utilizado (por exemplo, na barra de tarefas do computador), de modo a garantir a rastreabilidade e a autenticidade das informações levantadas.

39. Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que cumprido o ponto resumidamente elencado no parágrafo acima (38) que contem a recomendação.**

40. Somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessoria jurídica.

41. 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.

Primavera/PA, 07 de janeiro de 2025.

CARLOS DELBEN COELHO FILHO
OAB/PA nº 20.489