



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

Câmara Municipal de Monte Alegre
Fls. _____

PARECER JURÍDICO N. 005/2024

Origem: CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE ALEGRE-PA

Processo Administrativo n. 0052024

Assunto: Contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual de empresa com profissional de notória especialização, para fins de assessoria e consultoria técnica/contábil, relativos a Contabilização e Registro de Documentos e Operações, Elaboração de Balancetes e Estudos de Impacto Orçamentário-Financeiro, Demonstrações Contábeis e Relatórios de acordo com a Legislação em vigor, Apresentação da Prestação de Contas Mensal e Quadrimestral em meio eletrônico junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA), Análise e Emissão de Parecer sobre Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual (LDO e LOA), Elaboração de orçamento anual do Poder Legislativo Municipal e organização de todo acervo documental contábil; assim como relativos a parte de Recursos Humanos/RH, o qual inclui gestão da Folha de Pagamento, Encargos Sociais, Imposto de Renda e Obrigações Acessórias com análise e transmissão e Contas-TCMPA, e os serviços relativos ao eSocial e organização de todo acervo documental, durante o exercício 2024. Trata-se de processo administrativo que visa a contratação de empresa para fornecimento do objeto acima descrito para a Câmara Municipal de Monte Alegre-PA, no exercício 2024.

Destaco, inicialmente, que a presente demanda gira em torno da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativo-NLLC (Lei Federal n. 14.133/2021) e comporta os seguintes documentos: **1)** Solicitação de Despesa; **2)** Autuação do setor competente; **3)** Ato de nomeação da Agente de Contratação e Equipe de Apoio; **4)** Estudo Técnico Preliminar; **5)** Análise de Riscos; **6)** Termo de Referência; **7)** Estimativa de despesa, realizado com



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

base no artigo 23, §1º, incisos I e II, da Lei Federal 14.133/2021; **8)** Dotação orçamentária; **9)** Proposta Comercial; **10)** Documentos de habilitação e qualificação mínima para contratação da empresa proponente, assim como documentos comprobatórios de notória especialização; **11)** Razões de escolha do fornecedor; **12)** Justificativa do Preço; **13)** Minuta do Contrato.

Os autos vieram conclusos para confecção de parecer jurídico.

É o relato do necessário, opino.

Inicialmente, destaco que o parecer é ato administrativo por meio do qual se emite opinião de órgão consultivo do Poder Público, sobre assunto de sua competência, sejam assuntos técnicos ou de natureza jurídica, concluindo pela atuação de determinada forma pelo órgão consulente.

Nesse contexto, o parecer poderá ser facultativo, nas situações em que não há obrigatoriedade de sua emissão para prática regular do ato administrativo, sendo obrigatório em hipóteses nas quais a apresentação do ato opinativo é indispensável à regularidade do ato, situações em que a ausência do parecer enseja nulidade do ato por vício de forma.

Ademais, mesmo quando é obrigatório, salvo disposição legal expressa, o parecer não tem natureza vinculante, sendo somente ato que manifesta opinião técnica sobre determinado assunto de interesse da Administração Pública. Em resumo, a conclusão do parecer não obriga a autoridade à qual ele se dirige.

Pois bem.

A frase *"toda contratação deve ser precedida de uma licitação"*, é empulhada com muito mais frequência do que propriamente compreendida.



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

Isso porque, o dever de licitar decorre do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual prevê que:

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.

Ocorre que, o mesmo dispositivo que fala em contratação "*mediante processo de licitação*" inicia a sua enunciação com a expressão "*ressalvados os casos especificados na legislação*", abrindo margem para que o legislador ordinário pondere os princípios e valores envolvidos na contenda e eleja situações em que, no seu entender, a licitação possa vir a ser afastada. Tais contratações que ocorrem sem uso de licitação prévia são costumeiramente chamadas de "**contratações diretas**".



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

A Carta Magna ao admitir exceções à regra da licitação, permite que o legislador ordinário avalie o dever de impessoalidade previsto no art. 37, *caput*, com outros princípios ou interesses igualmente relevantes, podendo resultar dessa ponderação situações em que a prévia competição não se mostra interessante ao ponto de ser obrigatória.

O ponto é que a contratação direta não gera um contrato de "*segunda categoria*", visto que, é necessário que fique claramente demonstrado na justificativa o cumprimento da hipótese de contratação direta, já que exceções devem ser lidas de forma estrita, literal. Mas feito isso e corretamente instruído o feito, o contrato dele resultante possui tanto respaldo constitucional quanto o efetuado com prévia licitação, já que a exceção meramente atrai a interpretação limitada aos estritos termos da norma, sem que dela se restrinja sua abrangência ou se rebaixe sua importância.

Por essa forma, há duas hipóteses de contratação direta: a decorrente da impossibilidade fática de se proceder a uma competição para contratação em questão (inexigibilidade de licitação) e a que ocorre em razão do permissivo constitucional da parte inicial do art. 37, inciso XXI, da CF/88 (dispensa de licitação).

Sobre a inexigibilidade de licitação, esta consiste em hipótese de contratação direta em que, por razões fáticas e/ou jurídicas, a realização de competição por intermédio de licitação (por qualquer de seus tipos – melhor técnica, menor preço etc.) mostra-se impossível ou inidônea ao atendimento da demanda no caso concreto (de forma geral "inviável").



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

Assim, nas palavras do renomado doutrinador Marçal Justen Filho¹ “a expressão inviabilidade de competição indica situações em que não se encontram presentes os pressupostos para escolha objetiva da proposta mais vantajosa”.

Prossegue o supracitado doutrinador discorrendo o seguinte:

[...] a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponde a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.²

Ademais, importante pontuar que o rol de situações em que é possível a inexigibilidade de licitação é meramente exemplificativa e todas se subordinam ao *caput*.³

Sobre esse viés, Marçal Justen Filho:

Deve-se ressaltar que o *caput* do art. 74 apresenta função normativa específica, de modo que uma contratação direta poderá nele se fundar direta e exclusivamente. Não se impõe que a hipótese seja enquadrada em um dos incisos desse artigo, os

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 2ª Edição. Editora Revista dos Tribunais, 2023, pág.997.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 2ª Edição. Editora Revista dos Tribunais, 2023, pág.997

³ Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21. Comentada por Advogados Públicos / organizador Leandro Sarai – 2ª ed. – Editora JusPodivm, 2022, pág. 896.



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

quais apresentam natureza exemplificativa – ainda que dotados de função normativa restritiva.⁴

Realizados os devidos apontamentos, passa-se ao controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, nos moldes do artigo 53 da Lei Federal n. 14.133/2021.

O artigo 72, da NLLC, dispõe que o processo de contratação direta deve 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.

Quanto ao primeiro requisito (*Documento de Formalização de Demanda*), verifico o atendimento, sobretudo diante da Solicitação de Despesa e Termo de Referência. Esse documento, a meu ver, visa dar racionalidade ao início do procedimento. Na prática, entendo que o referido documento é relativamente simples, o qual deve conter o objeto a ser contratado com sua quantidade, a justificativa para contratação e a previsão de data de início da prestação de serviços. Ademais, quaisquer das

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 2ª Edição. Editora Revista dos Tribunais, 2023, pág. 1000.



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

informações prestadas em tal documento são plenamente modificáveis durante o planejamento da contratação, sendo esse, inclusive, o seu objetivo.

Assim, o documento de formalização de demanda serve como parâmetro para as contratações futuras, assegura que toda contratação decorre de uma demanda real, oriunda de um órgão ou setor específico, individualizado que se manifestou nos autos, de modo a guiar todos os passos seguintes, o que engloba, por consequência e diante do caso concreto, o Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, que atende a todos os requisitos previstos no artigo 6º, inciso XXIII e alíneas da NLLC.

Por conseguinte, quanto ao (*Estudo Técnico Preliminar – ETP*), o qual representa a 1ª etapa do planejamento de uma contratação que visa esclarecer a existência de uma necessidade a ser sanada, seus contornos, alcances, com ideias gerais de seu atingimento. É, na realidade, o documento principal de planejamento para solucionar uma necessidade.

O ETP considerado uma das grandes inovações desta nova lei em relação à Lei nº 8.666/93, possui seus elementos e o modo de elaboração tratados no artigo 18 da NLLC, os quais, a meu ver, foram devidamente atendidos pelo setor requisitante.

A (*Análise de Riscos*), por outro lado, é o documento que identifica os riscos de um processo de contratação. Entendo que “risco” é o evento futuro e incerto que pode afetar o resultado buscado pela Administração Pública, de modo que, consoante documento juntado aos autos, entendo atendido.

Em relação a (*estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 da NLLC*), verifico, também, o atendimento, visto que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos determina que para fixação do valor estimado da contratação, órgão ou entidade licitante deverá examinar os preços constantes de bancos de dados públicos, em



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

especial, os portais de compras, assim como as quantidades a serem contratadas.

A *(demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido)*, diz respeito a dotação orçamentária correspondente para realização da despesa, o qual, de igual modo, vejo preenchido.

Por conseguinte, constato o atendimento ao requisito da *(comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária)*, o qual é considerada uma fase de grande relevância nos processos de contratação pública, pois tem o condão de filtrar as capacidades e condições dos interessados.

A *(razão da escolha do contratado)* devidamente encartada aos autos, se justificou pela inviabilidade de competição e pelo atendimento aos artigos 66, 67, 68 e 69 da nova lei de licitações, assim como diante da apresentação de documentos que podem indicar a notória especialização para fins de atendimento do §3º, artigo 74, da referida lei.

Sobre esse aspecto, anoto, em primeiro lugar, o que prevê o artigo 74, inciso III, alínea "c" da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL

Câmara Municipal de Monte Alegre
Fls. _____

especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

[...]

c) assessorias ou consultorias técnicas ...

Diante disso, há três requisitos para que seja possível a contratação por inexigibilidade de licitação em tal caso. São eles: **a)** a configuração do serviço como sendo "técnico especializado de natureza predominantemente intelectual"; **b)** demonstração de notória especialização da empresa e/ou profissional; **c)** demonstração de demanda da administração a exigir tal tipo de contratação.

Quanto ao **primeiro requisito**, não é a mera presença de um serviço em alguma das alíneas do inciso III que gera seu enquadramento, havendo necessidade também de se demonstrar, materialmente, como um serviço "de natureza predominantemente intelectual". Desse modo, há um duplo requisito: o serviço deve estar previsto nas alíneas (deve ser um treinamento, um parecer, uma consultoria etc.) e deve ter natureza predominantemente intelectual.

No caso concreto, é importante mencionar que com a edição da Lei Federal n. 14.039/2020, os parágrafos 1º e 2º do artigo 25 do Decreto-Lei 9.295/1946, que regula a atividade de contador, sofreram alterações, de modo que, os serviços contábeis são, na essência, técnicos e singulares quando comprovada sua notória especialização.

Nesse sentido, segue a transcrição:

"Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

Câmara Municipal de Monte Alegre
Fls. _____

"Art. 25.

.....

§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

§ 2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade cujo conceito no campo de sua 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."

O referido dispositivo reconhece uma presunção legal de que os serviços profissionais de contador são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei, o que, em tese, possibilita a contratação de contador ou escritório de contabilidade, elidindo a necessidade do concurso público.

Aparentemente, houve uma solução legislativa para toda a problemática envolta da contratação de advogados e contadores, sobretudo nas municipalidades, contratação essa que, a partir da novel redação da Lei 14.039/2020, passa a ser possível pela forma direta, é dizer, inexigível.



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL

Quanto ao **segundo requisito**, qual seja, notória especialização, há uma parcela que demanda comprovação e uma que necessita de declaração/atesto, mas que não é comprovável. É possível e necessário, que se comprove nos autos a especialização da empresa contratada, consubstanciada em sua experiência, formação dos profissionais, estudos públicos, eventuais prêmios recebidos etc. Tais documentos servem para que se demonstre tratar-se de profissional ou empresa "especializada".

Assim, dos documentos encartados aos autos, conclui-se, de forma subjetiva, que a profissional da empresa proponente possui notória especialização e experiência na área contábil e no campo do Direito Público e Privado.

Quanto ao **terceiro requisito**, o qual explicita a demonstração de demanda da administração a exigir tal tipo de licitação, evidencia-se pelo fato de o Poder Legislativo Municipal não comportar qualquer servidor da área contábil para exercer diversas atribuições da função, muito menos capacitado e com experiência no setor público, motivo pelo qual mostra-se justificado a contratação direta pelos critérios subjetivos, ante a inviabilidade de competição.

Dito isso, enquanto a licitação e o concurso público são pautados pelo princípio da impessoalidade, a inexigibilidade, ao meu sentir, é marcadamente informada pelo grau de confiança e subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes do processo de licitação.

De outra banda, em relação a (*justificativa do preço*), os quais também estão devidamente instruídos nos autos, expressam o entendimento da Agente de Contratação na condução do presente processo administrativo, o qual contou com suporte de sua respectiva Equipe de Apoio, tendo como suporte legal a pesquisa de preços realizado na forma do artigo art. 23, §1º, incisos I e II, da Lei nº 14.133/21.



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

Já no tocante ao (*parecer jurídico*), este se encontra atendido com a apresentação da presente peça.

Ademais, quanto aos demais documentos colacionados nos autos (ato de nomeação da Agente de Contratação e Equipe de Apoio, autuação, minuta do contrato e demais atos pertinentes), entendo que estão revestidos de legalidade.

Por fim, no tocante a (*autorização da autoridade competente*), ato pelo qual deve ser o último do procedimento antes da contratação, após a instrução do feito, irá decidir, se há alguma irregularidade a demandar saneamento ou anulação, se há qualquer razão pela revogação por conveniência e oportunidade e, caso contrário, em ambos os casos, procederá à autorização da contratação.

Isto posto e diante de todo conjunto de documentos colacionados aos autos, OPINO de forma favorável ao prosseguimento do feito e pela contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual de empresa com profissional de notória especialização, para fins de assessoria e consultoria técnica/contábil, relativos a Contabilização e Registro de Documentos e Operações, Elaboração de Balancetes e Estudos de Impacto Orçamentário-Financeiro, Demonstrações Contábeis e Relatórios de acordo com a Legislação em vigor, Apresentação da Prestação de Contas Mensal e Quadrimestral em meio eletrônico junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará (TCMPA), Análise e Emissão de Parecer sobre Projetos de Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual (LDO e LOA), Elaboração de orçamento anual do Poder Legislativo Municipal e organização de todo acervo documental contábil; assim como relativos a parte de Recursos Humanos/RH, o qual inclui gestão da Folha de Pagamento, Encargos Sociais, Imposto de Renda e Obrigações Acessórias com análise e transmissão e Contas-TCMPA, e



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL

os serviços relativos ao eSocial e organização de todo acervo documental,
durante o exercício 2024.

Monte Alegre/PA, 22.01.2024

HIGO LUIS NASCIMENTO PEREIRA

Procurador Jurídico da CMMA

OAB/PA n. 25.189 - Portaria n. 007/2024