



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 391/2024/PGM/PMB

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 6020/2024

SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA, TRÂNSITO E DEFESA

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISAS, ELABORAÇÃO DE ESTUDO PRÉVIO DE REESTRUTURAÇÃO OPERACIONAL DO SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO PÚBLICO DE PASSAGEIROS E RESPECTIVO PROJETO BÁSICO EXECUTIVO PARA SUBSIDIAR O CERTAME LICITATÓRIO, O EDITAL E TODOS OS ANEXOS INERENTES; ESTUDO DE VIABILIDADE ECONOMICA E TARIFÁRIA; ESPECIFICAÇÕES DE NOVAS TECNOLOGIAS (SISTEMA DE AUTOMAÇÃO DO PROCESSO DE CONTROLE DA OFERTA E DEMANDA, SISTEMA DE MONITORAMENTO DA FROTA – GPS, DIRETRIZES DE SISTEMA DE INFORMAÇÃO AO USUÁRIO – APLICATIVOS) PARA O SISTEMA DE TRANSPORTE COLETIVO DE BARCARENA/PA.

EMENTA: CONSULTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. INTELIGÊNCIA DO ART. 74, INC. III, ALÍNEAS “A”, “C” E “H”, DA LEI Nº 14.133/21. POSSIBILIDADE. REGULARIDADE FORMAL E JURIDICA DO PROCESSO.

I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido de análise jurídica (consulta) requerida através do Ofício nº 626/2024 – CPL/PMB da Comissão Permanente de Licitação, a fim de que seja emitido Parecer Jurídico acerca da contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, para contratação de empresa que prestará o serviço que consta do objeto, à luz da Lei nº 14.133/21, notadamente, do art. 74, inc. III, alíneas “a”, “c” e “h”.

2. A presente manifestação tem por intuito esmiuçar os requisitos e ponderações quanto a celebração de contrato com a empresa pretendida pela Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Defesa no interesse da Prefeitura Municipal de Barcarena/PA.

3. Nesse aspecto, ressalta-se que a finalidade da contratação pelo que se infere dos documentos acostados é, sobre todas as coisas, reestruturar o sistema de transporte público municipal. Para tanto, necessita do auxílio de pessoas especializadas e conhecedoras da seara de transporte público, mobilidade urbana e outros assuntos relacionados a isso.



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

4. Os autos foram remetidos a esta Assessoria Jurídica instruído com os seguintes documentos:

- a) Ofício nº 735/2024 - SEMAT;
- b) Ofício nº 518/2024 – DEMUTRAN;
- c) Documento de Formalização de Demanda nº 03/2024;
- d) Estudo Técnico Preliminar nº 03/2024;
- e) Termo de referência Nº 03/2024;
- f) Proposta da Empresa PLANUM – Planejamento e Consultoria Urbana LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 25.575.358/0001-73;
- g) Razão da escolha;
- h) Justificativa do preço;
- i) Declaração de compatibilidade da previsão de recursos orçamentários;
- j) Análise dos documentos encaminhados pela Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Defesa;
- k) Documentos relativos à empresa;
- l) Minuta de Contrato; e,
- m) Despacho ao setor jurídico.

5. É o necessário para boa compreensão.

6. Passamos a fundamentação.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 – DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

7. Cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Assessoria Jurídica. Logo, o exame a ser realizado no presente parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se contratar por Inexigibilidade de Licitação a empresa pretendida, cujos pontos de caráter técnico, econômico-financeiros e/ou discricionários, estão excluídos desta análise.

8. Feita essa consideração, passamos a análise.



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

II.2 – DA CARACTERIZAÇÃO DA HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR MEIO DE INEXIGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 74, INC. III, ALÍNEAS “A”, “C” E “H”, DA LEI Nº 14.133/21

9. Sobre a obrigatoriedade de licitação, o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal estabelece:

“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.”

10. Como se vê, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração. Com efeito, tal exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração pública, elencados no art. 37, caput, da CF/88.

11. No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

12. A leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

13. Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

14. No que interessa para o momento, objetiva-se uma manifestação que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inc. III, alíneas “a”, “c” e “h”, da Lei nº 14.133/21, que assim diz:

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:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

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

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;

15. Sobre essa hipótese, acrescenta ainda o § 3º do art. 74 que:

§ 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.

16. Acerca desse assunto, destaca-se a Súmula 252 do Tribunal de Contas da União:

Súmula 252: A inviabilidade de competição para contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13, natureza singular do serviço e notória especialização do contrato.

17. Salienta-se que, muito embora o texto supracitado da Súmula 252 do TCU se refira à antiga Lei n.º 8.666/93, entendemos ser plenamente aplicável à nova Lei de Licitações, porquanto o inciso II do artigo 25 da antiga lei faz referência à possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, consoante a disposição do atual inc. III do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

18. Os serviços a serem contratados, dispostos nas alíneas “a”, “c” e “h”, são detalhamento do que pode ser contratado por fundamento no inc. III do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, e correspondem às atividades compreendidas no objeto desta inexigibilidade.

19. De modo geral, o que se nota é que são exigidos três requisitos para a contratação direta por inexigibilidade nos termos do inc. III do art. 74: o serviço técnico seja um daqueles previsto na Lei de Licitações; que o serviço seja de natureza singular e que haja notória especialização do contratado.

20. Quanto ao serviço técnico, nota-se pelo próprio objeto, finalidade e atividade da empresa que o serviço é efetivamente de natureza técnica – aquele presente na disposição das alíneas “a”, “c” e “h” do inc. III do art. 74. Da mesma forma, a notória especialização pode ser evidenciada através de atestados de capacidade técnica, anotações de responsabilidade técnica e contrato anexados aos autos, que demonstram a expertise, experiência e capacidade da empresa em realizar o serviço pretendido pela Administração, nos termos do § 3º do art. 74.

21. No que tange à singular natureza do serviço, ainda que esta não esteja contemplada na nova lei de licitação, seguimos a orientação de que tal requisito se encontra implícito na contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados. A singularidade diz respeito aos atributos subjetivos do seu executor, insuscetíveis de serem medidos pelos critérios objetivos de qualificação previstos no processo licitatório. São elementos essenciais para a execução satisfatória do objeto contratual, que afastam a execução mecânica ou meramente protocolar.

22. Em outras palavras, o serviço é tão peculiar e especial, que apenas aquela empresa é capaz de atender com presteza o que se pleiteia.

23. Esse entendimento encontra abrigo em orientação sumular do Tribunal de Contas da União (Súmula 039), que veio a reboque da sua vasta jurisprudência a respeito dessa matéria e que ainda se encontra fortemente válido, a despeito de ter sido editado à luz da Lei n.º 8.666/93. Vejamos:

SÚMULA TCU 39: A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

24. Demais disso, o conceito de singularidade não deve abranger apenas o único, inédito ou exclusivo, mas também aquele que se afasta do corriqueiro, ou do dia-a-dia da Administração Pública, compreendendo uma situação diferenciada, com acentuado nível de segurança e cuidado e, exatamente por isso, se mostra especial e o mais adequado à pretensão da Administração.

25. Assim, no caso trazido à análise, verifica-se pelas justificativas a necessidade de se reestruturar o transporte coletivo municipal de Barcarena/PA em detrimento de sua incapacidade atual de atender a população com segurança, conforme e qualidade, observando-se, portanto, a inserção do objeto e adequação do processo ao disposto no inc. III do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, notadamente, nas alíneas “a”, “c” e “h”, e considerando-se nesse aspecto, regular a eventual contratação, e inserindo-se na esfera de discricionariedade e conveniência do gestor competente proceder efetivamente com a contratação.

26. O processo administrativo como um todo, observou de maneira devida, os princípios norteadores da administração pública, entre os quais estão o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

27. Nada obstante, da minuta do contrato administrativo a ser firmado, verificou-se que há clareza e precisão nas condições estabelecidas para a sua execução, a qual foi devidamente expressa em cláusulas que definem direitos, obrigações e responsabilidades para ambas as partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, obedecendo, portanto, as determinações contidas no art. 89, §1º e § 2º da Lei 14.133/21.

28. E, em respeito ao que determina o art. 92 do diploma legal acima mencionado, a minuta de contrato em apreço contempla cláusulas que dispõem sobre o objeto; vigência, preço, dotação orçamentaria, pagamento, reajustes e alterações, entrega e recebimento, gestão e fiscalização, obrigações da contratada, obrigações da contratante, sanções administrativas, rescisão, vedações, casos omissos, foro competente, entre outras.

29. Vale frisar ainda que, em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, em todos os contratos firmados pela administração pública existem as chamadas cláusulas exorbitantes, previstas no art. 104 da Lei 14.133/21. Vejamos:



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;

III - fiscalizar sua execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de:

a) risco à prestação de serviços essenciais;

b) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso I do **caput** deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

30. Estas cláusulas possuem o condão de conferir ao Poder Público uma posição superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explícita no instrumento contratual.

31. Posto isso, considerando as justificativas expressas no bojo do processo administrativo, constata-se como satisfeitas as exigências para fins de contratação da empresa Planum – Planejamento e Consultoria Urbana, para o atendimento do interesse público.

32. É de se ressaltar por fim, que a Lei n.º 14.133/21 priorizou a divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), além de o parágrafo único do artigo 72 do supracitado diploma normativo exigir que 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. Diante desse cenário, recomenda-se que o ato de contratação direta seja publicado no Diário Oficial do Município e no PNCP, em observância aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

III - CONCLUSÃO



PREFEITURA DE
BARCARENA

PGM

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

33. Por todo o exposto, abstraídas as questões técnicas, econômicas e financeiras, e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência na prática do ato administrativo, estando justificada e comprovada a necessidade, observados, ainda, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como que o preço ofertado está compatível com o mercado, evitando-se prejuízos à Administração Pública, **opino favoravelmente** pelos procedimentos e **possibilidade de contratação** no processo de **Inexigibilidade de Licitação n.º 6020/2024**, em tudo obedecida a formalização do contrato de inexigibilidade, se assim desejar o órgão público municipal.

34. É o parecer. s.m.j.

Barcarena/PA, 04 de junho de 2024.

MARIA JÚLIA DE SOUZA BARROS

Advogada OAB/PA n.º 28.888

Matrícula n.º 12253-0/2

DANIEL FELIPE ALCANTARA DE ALBUQUERQUE

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

Decreto n.º 0432/2024 - GPMB