



**BARCARENA**  
PREFEITURA

**PGM**

Procuradoria Geral do Município

**PARECER JURÍDICO Nº 364/2023/PGM/PMB**

**ÓRGÃO(S) INTERESSADO(S):** SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E TESOUREIRO

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA PARA IMPLANTAÇÃO DA LEI Nº 14.133/2021 - NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

**EMENTA: ANÁLISE. PARECER JURÍDICO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, INC. II, C/C ART. 13, INC. III, DA LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE DE CONTRATAR.**

Vistos e analisados,

**I – RELATÓRIO.**

1. Trata-se de processo administrativo nº 136/2023 encaminhado pelo Departamento de Licitações e Contratos a esta Assessoria Jurídica, com base no art. 38, inc. VI da lei n.º 8.666/93 para análise e emissão de parecer, instruído com os seguintes documentos:

- a) Formalização de Demanda – OFICIO nº 357/2023 – SEMAT;
- b) Termo de Referência com justificativa para contratação;
- c) Portaria de Designação da Comissão de Licitação;
- d) Autuação do processo pela CPL;
- e) Solicitação de documentação à pessoa jurídica AL ESCRITORIO CONTABIL LTDA, inscrita no CNPJ nº 15.287.739/0001-01, indicada pela Secretaria Municipal de Administração;
- f) Documentos da empresa;
- g) Autorização e Declaração de adequação orçamentária devidamente assinados pela autoridade superior competente;
- h) Minuta de Contrato, e;
- i) Outros inerentes à contratação.

2. É o necessário para boa compreensão.

## PGM

Procuradoria Geral do Município

3. Passamos a análise.

## II – ANÁLISE JURÍDICA.

### II.1 – DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Dito isso, 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 ou discricionário, como dito, estão excluídos desta análise.

5. Assim, feita essa consideração passamos a análise.

### II.2 – DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAR

6. Como regra, a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, bem como na Lei nº 8.666/93.

“Art. 37 - (...)

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.”

7. Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

8. Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade

## PGM

### Procuradoria Geral do Município

administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”

9. Dessa forma, a licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para atender o seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

10. Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, aquela que é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para o poder público.

11. Entretanto, a própria Constituição Federal prevê que a referida regra não é de incidência absoluta, cabendo à Lei de Licitações indicar as hipóteses “excepcionais” de contratação sem o rigor atinente à licitação.

12. Na ocorrência de licitações impossíveis e/ou inviáveis, a lei previu exceções à regra, as Dispensas de Licitações e a Inexigibilidade de Licitação. Isto é, haverá casos em que o gestor podendo realizar um processo licitatório, poderá dispensar a realização do certame em virtude da existência de determinadas situações, nos termos do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Assim como, haverá casos em que o gestor estará diante de situações que não necessitarão da realização de licitação, tal como aquelas previstas no art. 25 do referido diploma legal.

13. Isto, por si só, não significa que não deva ser formalizado um processo administrativo para a contratação direta, mas, tão somente, que poderá ser dispensado ou inexigível a realização de um processo licitatório com todas as suas características, devendo, obrigatoriamente ser elaborado um processo para atendimento dos requisitos exigidos por cada uma dessas modalidades de contratação.

14. No caso em apreço, observa-se que a Administração Pública intenta contratar determinada empresa para prestação de serviços de consultoria técnica especializada para implantação da lei nº 14.133/2021 por meio de processo de inexigibilidade considerando as

## PGM

### Procuradoria Geral do Município

justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal de Administração e Tesouro, quais sejam, em apertada síntese, conforme **justificativa da contratação** no Termo de Referência:

“Todos os órgãos e entidades da administração pública deverão a partir de 1º abril de 2023 realizar suas contratações por meio da Lei nº 14.133/2021. As contratações previstas na Nova Lei de Licitações e Contratos privilegiam o planejamento mais apurado, instruções de processos com base na governança, gestão por competências e gestão de riscos, dentre outros requisitos. [...] Portanto, considerando este cenário desafiador, se mostra oportuna e assertiva a elaboração de um plano de ação para implementar a Lei nº 14.133/2021, que será mais efetiva com o suporte de uma equipe de consultores”.

15. Além disso, os demais documentos anexados aos autos denotam que a situação enquadra-se nas disposições do art. 25, inc. II c/c art. 13, inc. III da Lei nº 8.666/93, vejamos:

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

[...]

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 divulgação;

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

[...]

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

16. Nesse sentido, dispõe a Súmula nº 252 do Tribunal de Contas da União:

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

17. Extraem-se da norma três elementos para a configuração de inexigibilidade: a) que os serviços sejam enquadrados pela Lei nº 8.666/93 como técnicos especializados; b) que seja singular; e, c) que possua notória especialização.

18. No que diz respeito à caracterização do objeto como serviço técnico especializado, temos que no rol do art. 13 supramencionado, entre os serviços cuja licitação é inexigível, estão

## PGM

### Procuradoria Geral do Município

o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Destarte, os serviços de assessorias ou consultorias técnicas, já se enquadram pela própria definição legal como serviço técnico especializado. Ainda assim, na preocupação de oferecer instrução e treinamento técnico aos servidores aplicadores da norma, mostra-se oportuna e assertiva elaboração de um plano de ação para implementar a Lei nº 14.133/2021, que será mais efetiva com o suporte de uma equipe de consultores, dado que todos os atos administrativos, decisões e procedimentos carecem da necessidade de internalização de conceitos, princípios e diretrizes que extrapolam uma simples regulamentação. Muitas decisões são oriundas das construções da doutrina e da jurisprudencial arquitetadas com a experiência dos agentes frente à realidade institucional.

19. No que tange à natureza singular do serviço, compreende-se que depende da demonstração da excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita e da impossibilidade de sua execução por parte de um profissional comum. Essa singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, não o executor dos serviços. Em juízo de conveniência e oportunidade da Administração, primeiro se identifica a singularidade do serviço que necessita ser contratado, para depois se caracterizar o executor dos serviços como o mais desejável para suprir essa necessidade.

20. O conceito não está vinculado à ideia de unicidade. Para fins de subsunção ao art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666/93, entende-se não existir um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa. A existência de um único sujeito em condições de ser contratado, conduziria à inviabilidade de competição em relação a qualquer serviço e não apenas em relação àqueles considerados técnicos profissionais especializados, o que tomaria letra morta o dispositivo legal. Face a isto, o serviço que se pretende contratar, justifica-se diante da necessidade de serviços de consultoria técnica especializada para implantação da Lei nº 14.133/2021, conforme justificativa anexa aos autos.

21. Quanto à notória especialização, esta deve restar configurada nos termos do § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/93:

"§ 1º - Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa 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."

## PGM

### Procuradoria Geral do Município

22. Nos autos, consta atestado de capacidade técnica denotando a notória especialização da empresa, bem como, dos profissionais que executaram o serviço, os quais possuem currículos extensos e contundentes.

23. Para o Tribunal de Contas da União, consoante disposto no Acórdão 2761/2020, a **notória especialização** decorre da análise do currículo do contratado, já a **singularidade do objeto** “pressupõe complexidade e especificidade, devendo ser compreendida como uma situação diferenciada e sofisticada que exige grande nível de segurança, restrição e cuidado.”

24. Da análise dos documentos encaminhados para instrução do processo administrativo, resta caracterizado o enquadramento da empresa para a prestação dos serviços, nos termos do art. 25, inc. II da Lei nº 8.666/93, não observando-se, a priori, óbices legais para tanto. Por outro lado, **a decisão de contratar e a escolha do contratado, são pressupostos que inserem-se na esfera de discricionariedade da própria Administração Pública**, subentendendo-se pelos autos que, diante desse poder discricionário, o escolhido foi a empresa AL ESCRITORIO CONTABIL LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 15.287.739/0001-01 para figurar como contratado.

25. Ademais, constata-se que o processo administrativo em apreço, observa de maneira devida os princípios norteadores da administração pública, entre os quais encontram-se os princípios da legalidade, eficiência, transparência e da continuidade dos serviços públicos, os quais tem por finalidade o verdadeiro controle social das ações executadas pelo próprio órgão.

26. Nada obstante, dos autos verificou-se a minuta do contrato a ser firmado, a respeito da qual verificou-se que há clareza e precisão nas condições estabelecidas para sua execução, as quais foram devidamente expressas em cláusulas que definem direitos, obrigações e responsabilidades para ambas as partes, em conformidade com os termos da licitação, obedecendo, portanto, as determinações contidas no art. 54, § 1º da Lei nº 8.666/93.

27. Inerente a isso e em respeito ao que determina o art. 55 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.

28. Frisa-se 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. 58 da Lei 8.666/93. Vejamos:

## PGM

### Procuradoria Geral do Município

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

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

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

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

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

29. 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.

30. Além disso, da minuta de contrato em anexo, não vislumbra-se ofensa aos princípios da legalidade e da publicidade dos atos administrativos, os quais têm a finalidade de promover um verdadeiro controle nas ações executadas pela própria Administração Pública.

31. Posto isso, considerando as justificativas expressas no bojo do processo administrativo, constata-se satisfeitas as exigências para fins de contratação da empresa AL ESCRITORIO CONTABIL LTDA, mostrando-se juridicamente possível o processamento da inexigibilidade em apreço, haja vista que encontra amparo legal.

### III – CONCLUSÃO

32. Isto posto, estando justificada e comprovada a necessidade de contratação, com o objetivo de dar continuidade de modo adequado aos serviços obrigacionais da Administração Pública; observados, ainda, os Princípios da Legalidade, Eficiência e da Continuidade dos serviços público, bem como que o preço ofertado está compatível com o mercado, o que trará economia aos cofres público, a fim de se evitar prejuízos à Administração Pública, **opino favoravelmente** pelos procedimentos e pela **possibilidade de contratação** no processo de **Inexigibilidade de licitação n.º 6022/2023**, em tudo obedecida a formalização do contrato de inexigibilidade.



**BARCARENA**  
PREFEITURA

---

## **PGM**

**Procuradoria Geral do Município**

33. Derradeiramente, anoto que está o presente processo condicionado a análise, apreciação e aprovação da autoridade superior.

34. É o parecer. s.m.j.

Barcarena (PA), 29 de março de 2023.

**ORLANDO NOGUEIRA DE FREITAS JUNIOR**

Procurador Geral do Município de Barcarena (PA)

Decreto nº. 0071/2023-GPMB