

PARECER JURÍDICO nº 015/2024-AJ/CMP

PROCESSO Nº 005/2024-CL/CMP

INTERESSADO: Comissão de Licitação da Câmara Municipal de Parintins

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de assessoria no acompanhamento da execução orçamentária, assessoria na execução dos serviços de escrituração e processamento das obrigações contábeis, em atendimento as necessidades da Câmara Municipal de Parintins.

Recebi em:
17/05/2024

Suiane Santarém Loureiro
Agente de Contratação
Tarifa nº 025/2024 - CMP

EMENTA: 1. EXAME PREVIO DE LEGALIDADE, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. 2. CONTROLE PREVENTIVO DA LEGALIDADE, ARTIGO 53, §1º, INCISO I E II DA LEI Nº 14.133/2021. 3. OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ASSESSORIA NO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, ASSESSORIA NA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS DE ESCRITURAÇÃO E PROCESSAMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONTÁBEIS, EM ATENDIMENTO AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE PARINTINS. 4. RECOMENDAÇÃO. 5. POSSIBILIDADE.

I. RELATÓRIO:

Trata-se de processo administrativo que tem por finalidade contratação de empresa especializada na prestação de serviço de assessoria no acompanhamento da execução orçamentária, assessoria na execução dos serviços de escrituração e processamento das obrigações contábeis, em atendimento as necessidades da Câmara Municipal de Parintins, escolhida a inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “c” da Lei 14.133/2021).

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- Termo de abertura de processo administrativo licitatório, datado em 15/04/2024;
- Portaria nº 025/SRH-CMP, que designa a servidora Suiane Santarém Loureiro, para o cargo comissionado de Agente de Contratação, bem como, equipe de apoio, datada em 22/01/2024, incluída a respectiva publicação
- Portaria nº 069/SRH-CMP, que designa o servidor Erlisson dos Santos Cidade, para o cargo comissionado de Assessor Técnico, que possui atribuições para os procedimentos preparatórios das contratações, datada em 06/05/2024, incluída a respectiva publicação;

- d) Documento requisitório, Memorando nº 005/2024-SEAD/CMP, datado em 15/04/2024;
- e) Despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Parintins, autorizando a abertura de processo administrativo licitatório e demais trâmites, datado em 16/04/2024;
- f) Catálogo de padronizações;
- g) Aviso de cotação de preços, com a devida publicação, datado em 23/04/2024;
- h) Propostas de Preços da empresa: Record Processamento e Contabilidade Ltda., recebida via e-mail em 29/04/2024;
- i) Relatório do Painel de Preços de apenas uma consulta de órgão do Amazonas, com informação gerada em 02/05/2024;
- j) Cópia do Contrato nº 014/2024 da Câmara Municipal de Prado, Estado da Bahia, sobre prestação de serviços de consultoria técnica em contabilidade pública, datado em 05/01/2024;
- k) Planilha de Cotação de Preços, datada em 29/04/2024;
- l) Justificativa para cotação com fornecedor e análise crítica da estimativa de preços, datado em 29/04/2024;
- m) Documento de formalização da demanda, datado em 29/04/2024;
- n) Estudo Técnico Preliminar, assinado de forma eletrônica em 02/05/2024;
- o) Análise de risco, datada em 02/05/2024;
- p) Termo de referência, assinado de forma eletrônica em 09/05/2024;
- q) Recurso Orçamentário – Memorando nº 005/2024/SF-CMP, datado em 10/05/2024;
- r) Encaminhado para análise Jurídica – Memorando nº 020/2024-CL/CMP, datado em 10/05/2024;
- s) Minuta do Termo de Contrato;

É a síntese do necessário.

Passamos a análise jurídica que o caso requer.

II. CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS:

O presente processo, foi encaminhado a esta assessoria jurídica, para controle preventivo de legalidade acerca da contratação, em consonância com o art. 53 da Lei nº 14.133/2021 que assim prevê:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante **análise jurídica** da contratação.



§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

- I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
- II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica; (grifo nosso)

Posto isto, 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 da discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Ressalte-se que o parecer jurídico visa informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração pública.

Cumpra esclarecer, também, que esta Assessoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública. Portanto, tornam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhança, pois não possui a Assessoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade nos termos do artigo 53 da Lei nº 14.133/21, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Inclusive há de esclarecer desde já, por tratar-se de inexigibilidade de licitação, há evidente necessidade de obediência restrita a previsão legal, com o dever de atendimento aos princípios e normas próprios ao caso sob análise.

A jurisprudência do TCU é no sentido de que: *“É obrigatória a emissão de pareceres jurídicos em relação às minutas dos editais de licitação, dispensa ou inexigibilidade e de contratos, bem como, que tais pareceres constem nos processos licitatórios.”* (TCU, Acórdão 11907/2011).

III. DA ANÁLISE:

III. 1) Designação de agentes públicos e princípio da segregação de funções

No presente caso, foram juntados aos autos as portarias do Agente de Contratação e Equipe de Apoio e demais servidores que exercem suas atribuições inerentes aos procedimentos licitatórios, nos termos das Portarias nº 025 e 069, devidamente publicadas no Diário Oficial dos Municípios.

Ainda se verifica em todos os casos a necessidade de observância pelo gestor público do disposto nos arts. 7º e 8º da Lei 14.133/21, conforme transcrição:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

(...)

Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. (grifo nosso)

Sobre esse ponto, em especial a atuação em funções mais suscetíveis a riscos deve-se observar a separação de funções nas fases do procedimento licitatório, isto é, aqueles que participam da fase preparatório por regra não devem participar das demais fases (externas e executórias), para diminuir o poder de decisão e influência nos atos administrativos.

É claro que o princípio deve ser interpretado de forma restritiva, analisando-se o caso concreto, em harmonia com demais princípios, como eficiência e interesse público, portanto, em análise dos autos, observa-se que o estudo técnico preliminar (ETP) foi elaborado pela Secretária Administrativa (Maysa), o Termo de Referência pelo assessor técnico (Erlisson), a condução dos trabalhos pela Agente de Contratação (Suiane) e equipe de apoio, com a devida autorização pelo Presidente da Câmara Municipal (Alex Garcia), em tese há respeito as normas necessárias aplicadas a espécie.

Como o instrumento convocatório possui caráter de ato administrativo normativo, pois cria regras a respeito da condução do procedimento entre a Administração Pública e interessados, e considerando o teor do art. 15, parágrafo único da Lei Municipal 487/2010, que dispõe sobre o processo administrativo na administração pública municipal do município de Parintins e dá outras providências, prevendo que:

Art. 15. A competência é irrenunciável e exercida pelo agente público a que foi atribuída como própria, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos.

Parágrafo único. Não podem ser objeto de delegação:

I - a edição de atos de caráter normativo;

II - a decisão de recursos administrativos;

III - as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade;

IV - as atribuições recebidas por delegação, salvo autorização expressa e na forma por ela determinada;

V - as funções dos órgãos colegiados. (grifo nosso)

Dessa forma, pelo que consta nos autos, foi observado a previsão legal aplicável ao caso.

III.2) Inexigibilidade de licitação

A necessidade de procedimento licitatório para aquisição de bens e serviços pela Administração Pública é de imposição constitucional, cuja base mais genérica da obrigatoriedade está prevista no inciso XXI, do artigo 37, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que assim dispõe:

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.

Conforme se verifica, a licitação torna-se de observância obrigatória para todos os entes federados, que deve ser adotada, segundo Mello (2008, p. 514), como um *“procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei”*. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

A dispensa e a inexigibilidade de licitação são modalidades de contratação direta, previstas no Capítulo VIII e seções seguintes da Lei 14.133/2021, que preveem nos artigos 74 e 75 as possibilidades de ocorrência. Ademais, na contratação direta, dispensa-se o processo licitatório e não o procedimento administrativo. Logo, o administrador está obrigado a assegurar a prevalência dos princípios da Administração Pública.

Deve-se esclarecer que para ser possível a contratação direta por inexigibilidade de licitação, necessário comprovar a proposta mais vantajosa, e expressa previsão no art. 74 da Nova Lei de Licitações e Contratos, pois trata-se de rol taxativo, ou seja, deve ser enquadrado em alguma das hipóteses previstas na lei.

Assim, conforme verifica-se na solução e justificativa apresentados no estudo técnico preliminar e termo de referência, o fundamento legal é o do art. 74, III, “c” da Lei 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 especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

[...]

c) **assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;** (grifo nosso)



Inclusive o art. 6º, XVII, “c” da Lei de Licitações, também dispõe sobre o que é considerado serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, incluindo a mesma previsão mencionada anteriormente.

Consta também como fundamento legal, utilizado no ETP a Lei 14.039/2020, que entre outras situações altera o Decreto-Lei nº 9.295/1946, que dispõe sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade, com destaque para o disposto abaixo:

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:

“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. (grifo nosso)

Quanto a esse aspecto o ETP, dispôs de modo específico sobre a notória especialização, conforme item 3.2 DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO, a seguir os enxertos mais relevantes:

O prestador do serviço é notoriamente especializado: (...)

Como poderia o Gestor Público correr o risco de ter suas contas reprovadas, pagar multas elevadas e ver sua carreira prejudicada, contratando um contador despreparado e que não fosse de sua confiança, sem experiência, tradição, qualificações técnicas e de todas as características e requisitos necessários para preencher as condições mínimas de singularidade estabelecidas para contratação de consultoria de profissionais enquadráveis em inexigibilidade de licitação da lei 14.133?

Ademais, quase sempre e de modo geral, os municípios terceirizam esses serviços e praticamente a totalidade através de inexigibilidade, em virtude do principal fator confiança e a capacidade técnica do profissional para contratação. Portanto, o fator confiança e a notória especialização dos técnicos da contratada são requisitos essenciais que levaram a contratação sob a ótica de inexigibilidade de licitação.

Além disso, é possível notar na Carta Proposta da empresa que se pretende contratar, Record Processamento & Contabilidade Ltda. CNPJ: 34.586.982/0001-67, informa cerca de 44 (quarenta e quatro) clientes listados, o que exteriorizaria a notória especialização desta empresa na região, é claro que se deve comprovar esta característica com documentos (notas fiscais, contratos e

outros documentos idôneos), inclusive com a possibilidade de ateste pela presente Administração, com o contrato atualmente em vigor, verificando a conduta e possível regularidade no caso concreto.

Necessário indicar a posição do Tribunal de Consta da União, firmado em doutrina conceituada no âmbito de legislação, como parâmetro ao presente caso, ainda que sob a égide da legislação anterior sobre licitação, que o **serviço precisa ser singular e não propriamente o fornecedor**, conforme abaixo transcrito:

O Plenário do Tribunal de Contas da União, no Acórdão no 2.436/2019, entendeu que o art. 30, II, da Lei das Estatais deveria ser interpretado à luz da Súmula 252/TCU: “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. Doutrina de Ronny Charles: “o SERVIÇO precisava ser singular, não o fornecedor”.

Julgamento TCU – Acórdão 1397/2022, Min. Benjamin Zymler. Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento.

Enfatiza que tal conceito não pode ser confundido com unicidade, exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade, isso porque, “se fosse único ou inédito, seria caso de inexigibilidade por - inviabilidade de competição, fulcrada no caput do art. 25, e não pela natureza singular do serviço” - O relator ponderou que, em alguns tipos de contratação, deve ser observada a relação que existe entre a singularidade do objeto e a notória especialização, e que embora tal fato não possa ser tomado como regra geral, a singularidade do objeto muitas vezes decorre da própria notória especialização de seu executor.

III. 3) Orçamento estimado, pesquisa e preços

Inicialmente tem-se que o valor da contratação encontra-se estimado no valor anual de R\$ 94.328,04 (noventa e quatro mil, trezentos e vinte e oito reais e quatro centavos), conforme consta na Planilha de Cotação de Preços, utilizado conforme ETP e Termo de Referência.

Salienta-se que no presente caso, foi constatado que a estimativa do valor da contratação, foi realizado com a observância do parâmetro previsto art. 23, §1º, I e II da Lei nº 14.133/2021, descrito do Termo de Referência, bem como, foram verificados a disposição do art. 26, I e II do Decreto Municipal Nº 072/2023-PGMP e há indicação nos autos (ETP subitens 3.5.1 a 3.5.4) que se utilizou ou foi analisado o sistema de banco de preços, viabilidade econômica, pesquisa direta com fornecedores e comparação com contratações anteriores.

Inclusa a indicação dos recursos orçamentários para cobertura da despesa, confeccionado pela Secretaria Financeira.

III. 4) Do processo de contratação direta

De acordo com o art. 72 e seguinte da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta deverá ser instruído com os seguintes documentos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá 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.
- Parágrafo único. 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.
- Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Em análise aos autos do processo verifica-se que este contém os elementos mínimos necessários ao prosseguimento, inclusa a documentação até a presente fase, ou seja, os documentos indicados nos incisos I a IV do artigo indicado acima, havendo uma suficiente descrição do que se pretende contratar, sendo estes: termo de referência elaborado a partir do estudo técnico preliminar, contendo a necessidade de contratação e justificativa, orçamentos para verificação dos preços comuns praticados no mercado, declaração de disponibilidade orçamentária, critério de aceite, requisitos mínimos de habilitação, requisitos de execução, condições de pagamento, bem como, despacho da autoridade competente autorizando o objeto da contratação.

Assim, com as devidas cautelas de praxe, é possível verificar que os autos contêm os elementos necessários em harmonia ao mínimo exigido em lei.

III. 5) Quanto a minuta do contrato:

No que tange ao contrato administrativo, sua regulamentação está prevista no art. 92 e incisos da Lei nº 14.133/2021, bem como, os previstos no art. 113 Decreto Municipal Nº 072/2023-PGMP, a seguir transcrito:

Art. 113. Os contratos deverão, sempre que couber, conter as cláusulas previstas no artigo 92 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e, ainda, as seguintes:

I- a obrigação do contratado de arcar fiel e regularmente com todas as obrigações trabalhistas relacionadas aos empregados que participem da execução do objeto contratual, na hipótese de contrato de prestação de serviços;

II- cláusula anticorrupção, com a seguinte redação: “Para a execução deste contrato, nenhuma das partes poderá oferecer, dar ou se comprometer a dar a quem quer que seja, ou aceitar ou se comprometer a aceitar de quem quer que seja, tanto por conta própria quanto por intermédio de outrem, qualquer pagamento, doação, compensação, vantagens financeiras ou não financeiras ou benefícios de qualquer espécie que constituam prática ilegal ou de corrupção, seja de forma direta ou indireta quanto ao objeto deste contrato, ou de outra forma

a ele não relacionada, devendo garantir, ainda, que seus prepostos e colaboradores ajam da mesma forma”;

III- disposições relacionadas à disciplina de proteção de dados pessoais, nos termos da Lei Federal nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), quando for o caso.

Desta forma, entendemos que, sem cobrança excessiva e desnecessária, estão presentes os requisitos exigidos pelos artigos 89 a 114, da Lei n. 14.133/2021, que permitem, formalmente, que esteja apto para a produção dos seus efeitos.

Portanto, os dispositivos citados definem as cláusulas que necessariamente deverão estar consignadas no negócio jurídico.

III. 6) Publicidade dos atos

Por fim, considerando o disposto no artigo 54, *caput*, §1º, e art. 94, II da Lei 14.133/2021 é obrigatório a divulgação e a manutenção do inteiro teor do aviso de inexigibilidade de licitação, dos seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas, inclusive a publicidade no Diário Oficial dos Municípios, nos termos do art. 148 do Decreto Municipal Nº 072/2023-PGMP.

Logo, após a homologação, a divulgação do **termo de contrato** deverá ser efetivada no Portal Nacional de Contratações Públicas tendo em vista que é condição indispensável para que ocorra a eficácia da contratação consoante o art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

IV. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, obedecidas as demais regras contidas na Lei 14.133/2021 e no Decreto Municipal Nº 072/2023-PGMP, analisado o procedimento em controle prévio de legalidade, nos termos do art. 53 da Lei 14.133/21, com as cautelas de praxe, principalmente o disposto na Análise III (2) **Inexigibilidade de licitação**, penúltimo parágrafo, parte grifada), OPINA-SE pela regularidade da contratação.

Devolvam-se os autos à origem para a adoção das providências cabíveis.

É o parecer.

Parintins-AM, 17 de maio de 2024.



VAGNER SANTOS ANDRADE

Advogado OAB/AM nº 15.795

Assessor Jurídico - Portaria nº 035/2024-CMP