



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO: Nº 6/2021 - 010403

INTERESSADO: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.

EMENTA: INEXIGIBILIDADE nº 6/2021 – 010403, SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA PARA SUPORTE E ASSESSORAMENTO TÉCNICO À ELABORAÇÃO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS E GESTÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PARA A PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTEL/PA.

I. DO RELATÓRIO

01. Vem ao exame desta Procuradoria Municipal, o presente processo administrativo, que visa contratação de serviços técnicos especializados de consultoria para suporte e assessoramento técnico à elaboração de processos licitatórios e gestão de contratos administrativos para a Prefeitura Municipal de Portel/PA na modalidade de 'inexigibilidade de licitação', com fulcro no inciso II, do art. 25 c/c o inciso III do art. 13, todos da Lei 8.666/93.

02. Consta dos autos:

- a) Solicitação de Despesa;
- b) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- c) Autorização do Ordenador de Despesa, que verificando a conveniência e oportunidade da requisição, autorizou a inexigibilidade do processo referente à contratação da empresa;
- d) Autuação do Processo Administrativo;
- e) Decreto nº 2018/GP/2021 – que designou a Comissão Permanente de Licitação

03. Busca-se, na consulta, manifestação desta Procuradoria acerca da legalidade do procedimento e análise da minuta do contrato, antes de sua remessa à autoridade superior para sua análise quanto ao prosseguimento do feito.

É o sintético relatório.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

II. DO PARECER

04. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

05. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar **ou não** a precaução recomendada.

06. Importante salientar, que o exame dos autos processuais administrativos epigrafados restringe-se aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

07. De fato, presume-se que a especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

08. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto a competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe isto sim, a cada um destes observar se os atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto.

09. Finalmente, é nosso dever 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. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ

III – DOS FUNDAMENTOS

10. Pois bem. Inicialmente *mister* observarmos que o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. 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, *in verbis*:

"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:

omissis

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."

11. Cumpre esclarecer que a realização de procedimento licitatório é a regra geral do ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, o dispositivo constitucional supramencionado prevê hipóteses em que esse processo é inviável em razão da impossibilidade de competição, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

12. Nesse sentido é que destacamos os ensinamentos de Antônio Roque Citadini, quando o mesmo esclarece que os serviços especializados, à que alude a lei, são aqueles expressamente previstos no art. 13¹ da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quais sejam: estudos

¹ Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

VIII - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

técnicos, planejamento e projetos básicos ou executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

13. Desta forma, é que o ordenamento jurídico permite a contratação direta de tais empresas, inexistindo o procedimento licitatório, tendo em vista a "impossibilidade lógica" de a Administração pretender o melhor serviço pelo menor preço, nessas condições.

14. Depreende-se da leitura do art. 13, inciso III, que se consideram serviços técnicos especializados o trabalho concernente à assessoria, consultoria, auditoria em finanças públicas. É dizer que, a previsão de inexigibilidade de procedimento licitatório aplica-se aos serviços no ramo de contabilidade pública, em virtude deles se enquadrarem como serviço técnico especializado, cuja singularidade, tecnicidade e capacidade do profissional, tornam inviáveis a realização de licitação.

15. A respeito dos critérios de singularidade e notória especialização nos casos de inexigibilidade de licitação, esclarece o Min. Carlos Átila Álvares da Silva²:

Note-se que o adjetivo 'singular' não significa necessariamente 'único'. O dicionário registra inúmeras acepções, tais como: invulgar, especial, raro, extraordinário, diferente, distinto, notável. A meu ver, quando a lei fala de serviço singular, não se refere a 'único', e sim a 'invulgar, especial, notável'. Escudo essa dedução lembrando que na lei não existem disposições inúteis. Se 'singular' significasse 'único', seria o mesmo que 'exclusivo', e portanto o dispositivo seria inútil, pois estaria redundante o inciso I imediatamente anterior.

Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e consequentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha 'notória especialização': será aquela que o

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

² TCU, TC 010578/95-1, BLC n. 3, 1996, p.122



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretende celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim a tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.

16. A contratação de serviços contábeis pelo Poder Público é um tema controvertido. Uma corrente entende que deve precedido de regular processo licitatório e outra prega a inexigibilidade ante a impossibilidade de competição.

17. Pessoalmente, entendo que não há como estabelecer condições objetivas no processo de seleção, o que inviabiliza a concorrência e justifica a inexigibilidade, notadamente, frente ao caso presente.

18. Reconhecesse a inexigibilidade de licitação com fundamento no inciso II, do artigo 25, combinado com o inciso III do artigo 13, ambos da Lei Federal nº. 8.666/93 considerando possuir o escritório contratado, habilitação legal para o serviço objeto da presente contratação, como se observa pelos documentos carreados nos autos.

19. Nesse sentido, Eros Roberto Grau afirma que a singularidade está atrelada **à confiabilidade que é depositada a um determinado profissional ou empresa**. Para o Ministro, ser um serviço singular, não significa que ele seja necessariamente o único, já que outros poderiam realizá-lo. A distinção encontra-se no modo e no estilo de determinado contratado.³

20. Isso porque, a inexigibilidade de licitação pode se manifestar ainda quando existam vários especialistas aptos a prestarem o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular. Por esse motivo, a Administração, utilizando-se da discricionariedade a ela conferida, avaliando conceitos de valor variáveis em maior ou menor grau, escolhe um dos especialistas em detrimento dos demais existentes.

21. E como visto, a notória especialização da empresa a ser contratada para executar os serviços tidos como especializados para a Administração Pública, associada intrinsecamente a singularidade da natureza do serviço (confiabilidade) é que se justificará, *ipso facto*, a

³ "Singulares são porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. (...) Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa." Extraído do artigo inexigibilidade de Licitação – serviços técnicos especializados – notória especialização, in RDP 99/70.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

excepcionalidade da inexigibilidade. E essa singularidade consubstancia-se, no ensinamento de Antônio Roque Citadini, no fato do objeto do contrato ser de natureza pouco comum, com razoável dose de complexidade, de tal forma individualizadora, que justifique a dispensa de todo o procedimento licitatório.

22. Por estas razões, é que a inexigibilidade de licitação é uma daquelas modalidades de contratação direta, vez que o art. 25, da Lei nº. 8.666/ 93, dispõe em seu *caput* que "*é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial*".

23. E em seu inciso II, temos que:

"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".

24. Afastando-se de um posicionamento extremado, seja no que tange à necessidade do elemento objetivo na caracterização da singularidade (não parece razoável sustentar-se a existência de um serviço que, sendo técnico, isto é, sendo passível de execução a partir da conjugação de procedimentos catalogados pelo conhecimento científico, seja também absolutamente inédito, único, sob pena de uma contradição em termos), seja quanto ao elemento subjetivo (não há serviço intelectual que não comporte, no seu modo de execução e na adoção de soluções para o enfrentamento de um dado problema, uma modulação pelo sujeito que o realiza, tomando-o, no limite, único), há doutrinadores que procuram conciliar ambos os aspectos da questão na delimitação da natureza singular de um dado serviço, vejamos:

*"Em suma, a singularidade corporifica-se tendo em vista a viabilidade de o serviço, prestado por determinado profissional, satisfazer as peculiaridades do interesse público, envolvido no caso particular. Deve-se verificar se esse interesse público é peculiar, tendo em vista o valor econômico ou o bem jurídico em questão, ou se a tela revela-se complexa, demandando serviços especializados. A especialidade do interesse público justifica a seleção com base em uma avaliação complexa, abrangendo critérios de natureza subjetiva. A Administração deverá apurar quais são os profissionais mais habilitados a atendê-la e, entre esses, optar por aquele cuja aptidão (para obter a melhor solução possível) mais lhe inspire confiança."*⁴

25. Por derradeiro, observamos que ainda que se trate de contratação direta, é necessária a formalização de um procedimento licitatório que culmine na celebração do contrato. E isto de fato foi feito pela Administração. Assim, vejamos o ensinamento de Marçal Justen Filho:⁵

⁴ NAVES. Op. cit. p. 61.

⁵ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 7 ed. Pág. 295/297. São Paulo: Dialética, 2000.)



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

"... os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado.

Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação."

26. E mais adiante arremata o referido autor: *"a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação"*.

27. E, por derradeiro, quanto ao procedimento propriamente dito, cabe ressaltarmos, ainda, a necessidade de ser observada a publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos (art. 26, caput, da Lei 8.666/93).

28. Ante o exposto, cumprido os requisitos legais acima declinados, em especial a aferição dos documentos referentes a empresa, RECOMENDA-SE o prosseguimento da contratação direta pretendida.

29. À superior consideração do Excelentíssimo senhor Prefeito Municipal de Portel para ratificação e posterior publicação na forma prevista da Lei, observado os prazos legais.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Procuradoria Jurídica Municipal de Portel, Estado do Pará, em 31 de Março de 2021.

ADILSON DOS SANTOS
TENORIO:4809950328
7

Assinado de forma digital por ADILSON DOS SANTOS
TENORIO:48099503287

ADILSON DOS SANTOS TENÓRIO

PJM DE PORTEL/PA – MAT. nº 517.181-9
PGM DE PORTEL/PA - DEC. nº 1.690/GP/2021
OAB/PA nº 10.880