



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU

Av. Barão do Rio Branco, 4042, Centro, Igarapé-Açu – Pará

CEP 68725-000 - CNPJ/MF nº 04.554.168/0001-08

PARECER JURÍDICO Nº 003/2023

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 003/2023

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0301001/CMIP-INEX

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU/PA.

SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

ASSUNTO: Inexigibilidade de licitação para contratação de Pessoa Jurídica especializada em Assessoria e Consultoria técnica pública administrativa atendendo a necessidade da Câmara Municipal de Igarapé-Açu/PA.

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/1993. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA OS SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA PÚBLICA ADMINISTRATIVA, ABRANGENDO PRINCIPALMENTE A ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, ATENDENDO A NECESSIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPÉ – AÇU/PA. PARECER PELA LEGALIDADE E CONTINUIDADE DO PROCESSO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Câmara Municipal de Igarapé-Açu/PA, para análise e emissão de parecer jurídico concernente ao procedimento administrativo na modalidade INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 003/2023, cujo objeto é a contratação de Pessoa Jurídica especializada para os serviços de Assessoria e Consultoria técnica pública administrativa, abrangendo principalmente a área de licitações e contratos administrativos, atendendo a necessidade da Câmara Municipal de Igarapé-Açu/PA.



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-ACU

Av. Barão do Rio Branco, 4042, Centro, Igarapé-Açu – Pará

CEP 68725-000 - CNPJ/MF nº 04.554.168/0001-08

Consta nos presentes autos: solicitação de abertura de processo; proposta; Projeto Básico de Contratação; Justificativa; documentos da pessoa jurídica; pedido de solicitação de despesa para execução do objeto deste processo administrativo, bem como despacho exarado pelo departamento contábil, que apresenta manifestação favorável quanto à adequação na programação orçamentária Exercício 2023; além do termo de autorização de despesa; Ato de designação da Comissão Permanente de Licitação; autuação do processo administrativo; minuta do contrato e despacho de encaminhamento dos autos para análise e parecer.

É o breve relatório. Passamos a análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.



Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

II.I – DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS E SINGULARES EM ASSESSORIA E CONSULTORIA ADMINISTRATIVA, NOTADAMENTE NA ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Inicialmente, cumpre referir que a licitação é um procedimento administrativo formal que tem como escopo proporcionar à Administração Pública uma aquisição, uma alienação, uma concessão ou uma prestação de serviços da forma mais vantajosa possível, respeitando-se os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Segundo a lição do eminente professor José Cretella Júnior (CRETELLA JÚNIOR. José. Licitações e Contratos do Estado), o processo administrativo assim pode ser definido:

“Licitação, no Direito Público brasileiro atual, a partir de 1967, tem o sentido preciso e técnico de procedimento administrativo preliminar complexo, a que recorre a Administração quando, desejando celebrar contrato com o particular, referente a compras, vendas, obras, trabalhos ou serviços, seleciona, entre várias propostas, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critério objetivo, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade.”

A licitação, portanto, visa a garantir a moralidade dos atos administrativos dos procedimentos da Administração Pública, bem como a valorização da livre iniciativa pela igualdade no oferecimento da oportunidade de prestar serviços, comprar ou vender ao Poder Público.

Desta forma, o ordenamento jurídico brasileiro consagrou o processo licitatório como a regra para a contratação das referidas modalidades de negócios jurídicos junto aos particulares. Assim, é de se concluir que, em se tratando de contrato administrativo,



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU

Av. Barão do Rio Branco, 4042, Centro, Igarapé-Açu – Pará

CEP 68725-000 - CNPJ/MF nº 04.554.168/0001-08

a inexigibilidade deve ser a exceção, ocorrendo apenas nos restritos casos autorizados pela lei.

A Constituição Federal de 1988, em capítulo reservado aos Princípios Gerais da Atividade Econômica, notadamente em seu art. 175, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório.

Desta forma, a própria Carta Magna, em capítulo destinado à Administração Pública, no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, impôs como regra a obrigatoriedade de licitar.

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. **Destaquei**

Para regulamentar o exercício dessa atividade foi então criada a Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, mais conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Nos termos do artigo 3º da citada Lei, licitação é o procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, e, nos termos do artigo 2º, licitar é a regra.

Porém, como toda regra possui sua exceção, a presente Lei Federal também estabelece diferenciações e hipóteses em que a licitação será dispensada, dispensável ou inexigível, conforme exceções abaixo:



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU

Av. Barão do Rio Branco, 4042, Centro, Igarapé-Açu – Pará

CEP 68725-000 - CNPJ/MF nº 04.554.168/0001-08

Artigo 17 - licitação dispensada (a lei declarou-a como tal; não se faz licitação);

Artigo 24 - licitação dispensável (a Administração pode dispensar se assim lhe convier);

Artigo 25 - licitação inexigível (quando houver inviabilidade de competição).

Os órgãos da Administração Pública são submetidos aos critérios da Lei nº. 8.666/93, portanto são obrigados a realizarem procedimentos licitatórios para contratação de bens e serviços. Porém a própria lei de Licitações, em seus arts. 24 e 25, traz a possibilidade de contratação direta, sem licitação, conforme exposto acima.

O caso em pauta versa sobre a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos especializados em consultoria e assessoria em contabilidade pública.

Paratanto, a Administração Pública deve enquadrá-la na legislação para celebrar o contrato.

Por se tratar de atividade notoriamente técnica, a Lei nº 8.666/93 permite a inexigibilidade de licitação, possibilitando a contratação direta. Passemos, então, à análise específica do seu art. 25, inciso II, *in verbis*:

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;

O referido dispositivo faz referência ao artigo 13, da Lei nº 8.666/93, que arrola os serviços técnicos abarcados pela inexigibilidade de licitação, quais sejam, estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; pareceres periciais e avaliações em geral; **assessorias ou consultorias técnicas** e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU

Av. Barão do Rio Branco, 4042, Centro, Igarapé-Açu – Pará

CEP 68725-000 - CNPJ/MF nº 04.554.168/0001-08

causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; e restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Além disso, o artigo 25, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, determina que a inexigibilidade só é aplicável se o profissional ou empresa a ser contratado tenha notória especialização, pressuposto que é definido no § 1º, do mesmo dispositivo.

Logo, a interpretação do artigo 25, da Lei nº 8.666/93, permite concluir que é inexigível a licitação para a contratação em análise, desde que o particular tenha notória especialização e que o serviço prestado seja de natureza singular, ou ainda se houver inviabilidade de competição.

Quanto à singularidade da natureza do serviço a ser prestado, é imprescindível citar as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, *in* Curso de Direito Administrativo, 28a Edição, Editora Malheiros, p. 557-558:

Em face do inciso II do art. 13 (contratação de profissional de notória especialização), pode-se propor a seguinte indagação: basta que o serviço esteja arrolado entre os previstos no art. 13 e que o profissional ou empresa sejam notoriamente especializados para que se configure a inexigibilidade da licitação, ou é necessário algo mais, isto é, que nele sobreleve a importância de sua natureza singular? Parece-nos certo que, para compor-se a inexigibilidade concernente aos serviços arrolados no art. 13, cumpre tratar-se de serviço cuja singularidade seja relevante para a Administração (e que o contratado possua notória especialização). Se assim não fosse, inexistiria razão para a lei haver mencionado "de natureza singular", logo após a referência feita aos serviços arrolados no art. e o serviço pretendido for banal, corriqueiro, singelo, e, por isto, irrelevante que seja prestado por "A" ou por "B", não haveria razão alguma para postergar-se o



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU

Av. Barão do Rio Branco, 4042, Centro, Igarapé-Açu – Pará

CEP 68725-000 - CNPJ/MF nº 04.554.168/0001-08

instituto da licitação. Pois é claro que a singularidade só terá ressonância para o tema na medida em que seja necessária, isto é, em que por força dela caiba esperar melhor satisfação do interesse administrativo a ser provido.

Em relação à notória especialização, o próprio § 1º do artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos traz seu conceito legal nos seguintes termos:

Art. 25. (...)

§ 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.

Sendo assim, da análise dos dispositivos legais acima transcritos, percebe-se que o legislador ordinário erigiu dois requisitos necessários à contratação, um de índole objetiva e outro de índole subjetiva, a saber: a natureza singular do serviço e a notória especialização do profissional.

No que se refere à exigência legal da notória especialização, observa-se que a documentação acostada assegura o seu atendimento, especialmente pelos atestados de capacidade técnica, a teor do Parágrafo Único do artigo em comento.

Inobstante, a configuração da situação de inexigibilidade de licitação para o caso *sub examine*, por dever de ofício, e, sobretudo, buscando assegurar que a contratação desse serviço técnico especializado seja precedido das inarredáveis cautelas para a idônea satisfação da necessidade pública ora identificada, tornam-se judiciosas as seguintes ponderações:



PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU

Av. Barão do Rio Branco, 4042, Centro, Igarapé-Açu – Pará

CEP 68725-000 - CNPJ/MF nº 04.554.168/0001-08

Sendo o serviço uma prestação que se substancia em uma obrigação de fazer, impõe-se a exigência legal da clara e precisa definição do objeto e das condições contratuais (Lei 8.666/93, art. 55), que deverão ser consignadas num contrato administrativo formalizado por escrito, com vistas ao cumprimento das disposições legais vigentes e da fiel execução do objeto;

- a) Respeitante a exigência contida no artigo 111 da LLC, cabe ressaltar que se a Lei diz “contratar”, subentende-se que no contrato fique tudo especificado, não sendo necessário falar-se em receber o serviço técnico especializado, pois a feitura dele já está subsumida à cessão dos direitos patrimoniais fixados no contrato;
- b) É imperativo legal a manifestação de existência de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes do serviço a ser executado (art.7º,§2º III);
- c) Não obstante tratar-se de serviço técnico especializado, e que por isso mesmo pode dificultar a comparação de valores monetários, é de cautela a adoção da providência expressa no inciso IV do artigo 43 (conformidade com os preços de mercado), ou então, a manifestação por quem de direito de que o preço ajustado é compatível com o objeto pretendido, notadamente em razão da previsão legal explícita no §2º do artigo 25;

Em face ao exposto, por estarem presentes os pressupostos autorizativos e documentos necessários à pretendida contratação direta por inexigibilidade de licitação, e estando consignadas as recomendações que o caso requer, opino favoravelmente ao pleito.

Este é o parecer, SMJ.

Igarapé-Açu, 05 de janeiro de 2023.

Wallace Costa Cavalcante
Advogado OAB/PA 9.734