



PARECER JURÍDICO

EMENTA: INEXIGIBILIDADE Nº 6/2022-001 SEMSA.
OBJETO: Contratação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria na área de licitações e contratações públicas, para atuar conjuntamente ao corpo técnico desta secretaria, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas, Estado do Pará.
Interessado: A própria Administração.

Trata-se de pedido de contratação requerido pela Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, na modalidade de Inexigibilidade de Licitação, que visa a Contratação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria na área de licitações e contratações públicas, para atuar conjuntamente ao corpo técnico desta secretaria, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, do Município de Parauapebas, no Estado do Pará, com fulcro no inciso II do art. 25 c/c o inciso III do art. 13, todos da Lei 8.666/93.

1 DO RELATÓRIO

Consta dos autos:

I. Que a Secretaria Municipal de Saúde emitiu o memorando nº 844/2022 de solicitação de contratação e elaborou projeto básico, identificando o objeto necessário e as justificativas circunstanciadas, bem como o prazo e a estimativa financeira do contrato (fls. 01-18);

II. Consta o memo nº 1260/2022, no qual a Coordenadora do Setor de Licitações da SEMSA solicita a Autoridade Competente a abertura do corresponde procedimento de Inexigibilidade de licitação, sugerindo, inclusive os serviços que deverão ser executados pela empresa a ser contratada, seguido de cronograma de atividades proposto e atribuições dos cargos da diretoria de assuntos jurídicos (fls. 19-26);

III. Ofício nº 045/2022 ao escritório FALESI E REMIGIO ADVOCACIA E CONSULTORIA solicitando a proposta para consultoria e assessoria técnica jurídica sobre a nova lei de licitações (fls.27-30);

IV. Que a empresa FALESI E REMIGIO ADVOCACIA E CONSULTORIA, apresentou Proposta Comercial, no valor mensal de R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais) por um período de 12 (doze) meses, o que totaliza o montante de R\$ 540.000,00 (quinhentos e quarenta mil reais), seguida de planilha de composição de custos do contrato (fls. 31-44);

V. Foram juntados os documentos do escritório a ser contratado, dentre os quais consta a Certidão de registro da Sociedade junto a Ordem dos Advogados do Brasil; cartão de CNPJ; certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial; certidão 2120/2022 da OAB/PA, atestando a entrega do balanço patrimonial; alvará de licença digital 2022; declaração de que não emprega menor (fls. 45-67);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



VI. Foram juntados, após a apresentação dos currículos (fls. 69-72), documentos de qualificação profissional dos profissionais (fls. 73-112):

✓ cópia da Carteira da OAB do Sr. **Ygor Suleiman Kahwage Soares**; declaração de participação do profissional na Comissão da Advocacia Municipal no triênio 2019/2021; 01 (um) atestado de capacidade técnica emitido pelo Município de São Caetano do Odivelas, atestando que o Sr. Ygor Suleiman Kahwage Soares, esteve lotado naquele Município no cargo de Procurador do Município no período de junho de 2019 a dezembro de 2020; cópia do Certificado de participação em curso de formação e capacitação de pregoeiros com ênfase no novo pregão eletrônico, em nome do Sr. Ygor Suleiman Kahwage Soares com carga horaria de 13h07 horas; Certificado de participação no curso "Dispensa e Inexigibilidade com Foco na Nova Lei de Licitações", em fevereiro de 2022, em nome Ygor Suleiman Kahwage Soares; Certificado de participação no curso "Implementação na Nova Lei de Licitações", em março de 2022, em nome Ygor Suleiman Kahwage Soares; Certificado de participação no curso "Nova Lei de Licitações com Ênfase na formação e atualização de pregoeiros e agentes de contratação", em abril de 2022, em nome Ygor Suleiman Kahwage Soares; Certificado de participação no curso "II Conferência Norte-Nordeste e Gestão em Saúde", em maio de 2022, em nome Ygor Suleiman Kahwage Soares; dois certificados de ministração de palestras; entrevista do Dr. Ygor Suleiman Kahwage Soares, sobre a adaptação da nova Lei de Licitações nos municípios do Pará, em 22 de maio de 2022.

✓ cópia da Carteira da OAB do Sr. **Renato Freire da Silva da Luiza**; Certidão de Tempo de Serviço nº 003/2019 da Prefeitura Municipal de Ananindeua; Certificado de Capacitação e Treinamento em curso de formação e capacitação de pregoeiros;

✓ cópia da Carteira de identidade/OAB nº 14817601 do Sr. DANIEL PETROLA SABOYA e Certificado de Conclusão de Curso para Advocacia Pública;

✓ cópia da Carteira de identidade/OAB nº 13184356 do Sr. FRANCESCO FALESI DE CANTUARIA; Atestado de Capacidade técnica da pessoa física no cargo de assessor jurídico no período de 01/2017 a 06/2018 e como Procurador Geral do Município de Curuçá - PA no período de 06/2018 a 12/2020;

✓ cópia da Carteira de identidade/OAB nº 12057857 do Sr. TONY MORGADO REMIGIO; Certificado do Curso de Especialização em Direito Tributário.

VII. Juntou-se a cópia do contrato administrativo nº 043/2021, firmado entre a empresa FALESI E REMIGIO ADVOCACIA E CONSULTORIA e a EMPRESA DE ASSISTENCIA TECNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DO PARÁ - EMATER/PA, notas fiscais nº 14, 15 e 19, Cópia do contrato nº 20210031, 2º aditivo ao contrato e notas fiscais nº 12, 13, 16 e 18, firmado entre a empresa FALESI E REMIGIO ADVOCACIA E CONSULTORIA e o Município de São João da Ponta - PA, fls. 113-131.

VIII. A Autoridade Competente apresentou Indicação do Objeto e do Recurso; Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira e Autorização para o processamento da contratação (fls. 132-134);



- IX.** O Decreto nº 1839/2021, referente à designação da Comissão Permanente de Licitação (fls. 135);
- X.** A autuação do processo (fls. 136);
- XI.** Que a Comissão Permanente de Licitação verificou e analisou a referida requisição (atestou que o valor estimado, no presente caso, é equiparado ao praticado no mercado em geral), indicando por sua vez o objeto, o valor estimado e as razões da escolha de FALESI E REMIGIO ADVOCACIA E CONSULTORIA (fls. 137-146);
- XII.** Que foi juntada aos autos a Minuta de Contrato (fls. 147-155);
- XIII.** Que o processo foi encaminhado para a Controladoria Geral do Município para análise e providências necessárias (fls. 156);
- XIV.** Que no Parecer do Controle Interno, a Controladoria Geral do Município, opinou pela continuidade do procedimento, porém fez algumas recomendações (fls. 157-169);
- XV.** Após a manifestação da Controladoria Geral foram juntados documentos via memo 894/2022, dentre os quais Certidão Negativa Municipal; cópia do Contrato nº 20210031, devidamente assinado pelas partes; 1º Termo Aditivo do contrato 2021003101; 2º Termo Aditivo ao contrato 20213102; declaração quanto à adequação do contrato ao preço de mercado e escolha da empresa, assinada pela servidora Sra. Vitória Rotterdam Lisboa Dias (Coordenadora do Setor de Licitação da SEMSA - Portaria nº 003/2021-SEMSA), atestando a servidora e a Autoridade Competente a lisura na escolha da empresa, bem como a concordância com o preço ofertado; Termo de Ratificação do Gestor e Minuta de Contrato (fls.171-192).

É o relatório.

2 DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos 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 ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

É importante deixar claro que os pontos porventura debatidos e os questionamentos levantados não visam afrontar o poder discricionário dado à Autoridade Competente, todavia, como órgão responsável pela orientação jurídica da Administração Pública Municipal, apesar do cunho opinativo e não decisório deste parecer, esta Procuradoria tem o dever de apresentar todos os parâmetros legais a serem atendidos na presente contratação por inexigibilidade de licitação.

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Observamos inicialmente que foi alegada, pela Autoridade Competente, a necessidade de Contratação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria na área de licitações e contratações públicas, para atuar conjuntamente ao corpo técnico desta secretaria, visando atender as necessidades da secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas, Estado do Pará. O contrato contemplará os seguintes serviços:

1.1 O assessoramento técnico da pretensa contratação será voltado principalmente para implantação de uma padronização interna acerca dos procedimentos licitatórios desta Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, contemplando as fases internas e externas, desde os procedimentos prévios de pesquisa de mercado junto ao Setor de Compras, incluindo o suporte na elaboração de estudos técnicos preliminares, projetos básicos, termos de referência, pareceres técnicos de viabilidade/exequibilidade de valores, planejamento de contratações da rede pública municipal de saúde e demais documentos internos inerentes a cada objeto de contratação, bem como, ainda, a o suporte frente à fase externa dos processos, para responder pedidos de esclarecimentos e impugnações, auxiliando o corpo técnico do

Setor de Licitação na condução dos processos licitatório em âmbito geral;

1.2 A consultoria competirá no auxílio às áreas técnicas no que concerne aos aspectos jurídicos inerentes à elaboração de Estudos Técnicos Preliminares e à elaboração e atualização dos protocolos internos destas áreas voltados às contratações públicas, a exemplo: protocolos dos programas de fornecimento de leites APLV e de fornecimento de fraldas infantis e geriátricas, protocolo de atendimento a pacientes oncológicos, protocolo de atendimento a pacientes renais crônicos, dentre outros; provendo o suporte especializado quanto à análise e orientação para que os Estudos Técnicos e Protocolos detenham dos planos de contratação de insumos, bens e serviços anuais que estas áreas necessitam, considerando os dispositivos legais envolvidos em cada demanda (Decretos e Leis, Normas NR e RDCs, Notas Técnicas e etc), bem como as especificidades que permeiam as tratativas relacionadas à esfera da saúde (Portarias do Ministério da Saúde, ANVISA, Resoluções dos Conselhos Profissionais envolvidos, etc), a fim de auxiliar na normatização interna dos serviços de saúde disponibilizados aos usuários do SUS municipal e padronizar os Estudos Técnicos e solicitações tivas aos procedimentos para as contratações (processos licitatórios) relativas a cada serviços e/ou programa de saúde.

1.3 A assessoria e consultoria técnica especializada deverá, ainda, prestar suporte junto aos fiscais de contratos em geral e as comissões de fiscalização dos contratos de prestação de serviços terceirizados, orientando e auxiliando na padronização de relatórios mensais de fiscalização, aplicação de notificações, penalidades e sanções de competência da fiscalização das contratações públicas, bem como instruir os fiscais acerca das normas legais envolvidas nesse processo e sua aplicabilidade durante todo o processo de execução dos contratos.

Pois bem. Excluindo-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram o pedido de contratação por inexigibilidade de licitação, passemos, estritamente, a análise dos elementos/requisitos jurídicos do presente processo, respeitando-se aos conceitos de "serviços especializados" e "empresas de notória especialização", que norteiam o objeto da almejada contratação.

E feitas estas considerações, observamos ainda 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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." (Grifamos).

Com efeito, o legislador constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

Assim, regra geral, é que todas as Unidades da Federação Brasileira e seus Poderes sujeitem-se à obrigatoriedade de licitar, salvo nos casos/exceções previstos pela Lei de licitações (Lei nº 8.666/93), estabelecidos, por exemplo, no caso do art. 25, onde a Administração Pública está autorizada a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas, com o fornecedor, sem a concretização de certame licitatório.

Desta feita, a licitação, muito embora seja um dever, só é exigível quando a situação fática permitir a sua realização, restando afastada quando houver inviabilidade de competição (art. 25) ou nos casos de dispensa de licitação (art. 24) ou licitação dispensada (art. 17).

Marçal Justen Filho, tecendo comentários à Lei de Licitações (art. 25), aduz que *"é imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação."*¹.

O art. 25 da Lei nº 8.666/93 define o instituto da inexigibilidade de licitação, relacionando-o às situações em que a competição entre os potenciais interessados é inviável. Além disso, o referido dispositivo exemplifica algumas situações comuns em que a licitação não será exigida. Leia-se o dispositivo em sua íntegra:

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

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª ed. Revista dos Tribunais: 2016, p. 571.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 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.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Um primeiro raciocínio para compreender o conteúdo jurídico da inexigibilidade de licitação pública está atrelado às hipóteses elencadas nos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/93. Em síntese, há de se perceber que essas hipóteses representam um rol meramente exemplificativo. O dispositivo é absolutamente claro ao definir que a licitação pública não será exigida sempre que não houver viabilidade de competição. Isso significa que a lei cuidou de determinar um critério que deve ser analisado pelo agente público quando do manejo das contratações. A constatação de que se trata de um rol exemplificativo fica ainda mais clara quando se percebe que o conteúdo daquele dispositivo legal faz menção, "em especial", a algumas hipóteses.

A única interpretação possível dessa particularidade do art. 25 da Lei nº 8.666/93 remete à percepção de que a lei traz algumas hipóteses fáticas que, de maneira "especial", ou seja, "própria", "específica", "distinta", "fora do comum", "particular", qualificam-se como situações em que a competição é inviável e, portanto, a licitação, inexigível. Deduz-se que a lei buscou facilitar sua própria aplicação, elencando situações em que a inviabilidade de competição - e, portanto, a inexigibilidade de licitação pública - revela-se flagrante.

Com isso, a consequência pretendida seria a concessão de maior segurança jurídica aos operadores do Direito Administrativo, que poderiam encontrar no texto legal uma referência expressa a determinadas situações fáticas em que a licitação não seria exigida. De toda sorte, o objeto da presente contratação foi contemplado por uma das hipóteses elencadas nos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/93. O inc. II indica a inexigibilidade de licitação pública para a contratação dos serviços técnicos profissionais especializados, enumerados no art. 13 da própria Lei nº 8.666/93, desde que esses serviços sejam de natureza singular e que os profissionais ou empresas tenham notória especialização.

Perceba-se que a inviabilidade de licitação não decorre da ausência de pluralidade de pessoas ou objetos para a competição, como ocorre no inc. I do mesmo artigo, mas sim a ausência de critérios objetivos para a comparação entre os potenciais interessados. A grande questão é que não há como realizar uma avaliação comparativa entre profissionais técnicos com notória especialização. Esses profissionais destacam-se dos demais justamente por terem experiência e conhecimento peculiares, o que inviabiliza o estabelecimento de critérios objetivos para comparação.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Assim, como não há possibilidade de fixação dos critérios de comparação entre os diferentes interessados, a competição torna-se inviável, o que fulmina a razão de ser do certame licitatório. É justamente para situações como essa que o art. 25 da Lei nº 8.666/93, com o apoio do permissivo constante do inc. XXI do art. 37 da Constituição Federal, tornou inexigível a licitação pública para algumas contratações.

De acordo com Renato Geraldo Mendes, em artigo recente publicado na Revista Zênite²:

“Assim, a licitação não deve ser realizada quando: a) a isonomia não puder ser assegurada em razão de uma condição de exclusividade, tal como ocorre na hipótese do ins. I do art. 25 e no inc. X do art. 24 da Lei 8.666/1993; b) não for possível definir um critério objetivo para escolher o terceiro em razão das peculiaridades especiais que caracterizam o objeto e inviabilizam a possibilidade de competição jurídica, tal como na hipótese descrita no caput e nos incisos II e III do art. 25 e nos incisos XIII, parte inicial e XV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.”

Em todas as hipóteses acima, além de a vedação decorrer da impossibilidade de haver condições de assegurar igualdade entre os agentes por ser impossível a escolha objetiva, a questão se relaciona diretamente com a ideia de contratação eficiente, conforme já destacamos.”

Como exposto, o art. 13 da Lei nº 8.666/93 estabelece um rol com os “serviços técnicos profissionais especializados”. Como se pode perceber, esses serviços configuram atividades intelectuais específicas, cujo exercício depende de habilidade e qualificação especializada. Leia-se:

“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 ou tributárias;*
- 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.”*

Os serviços elencados no art. 13 da Lei nº 8.666/93 não foram declinados em lei apenas para efeito de complementar o inc. II do art. 25. O § 1º do art. 13 indica que esses serviços devem ser contratados preferencialmente mediante a realização de licitação pública na modalidade concurso, quando não for o caso de sua inexigibilidade. Ainda, o § 2º do art. 13 reforça a aplicabilidade do art. 111 da mesma lei, prevendo que a “Administração só poderá

² MENDES, Renato Geraldo. É possível reconhecer a inexigibilidade de licitação quando há dois ou mais prestadores de serviços no mercado em regime de competição? Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC). Curitiba: Zênite, nº 270, p. 788-790, ago. 2016).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



contratar, pagar, premiar ou receber projeto ou serviço técnico especializado desde que o autor ceda os direitos patrimoniais a ele relativos e a Administração possa utilizá-lo de acordo com o previsto no regulamento de concurso ou no ajuste para sua elaboração". E, por fim, o § 3º do art. 13 determina que o prestador de serviços técnicos especializados que apresentar "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".

Nesse sentido é que destacamos os ensinamentos de Marçal Justen Filho³:

"O art. 13 dispõe acerca de uma modalidade especial, que denomina "serviços técnicos profissionais especializados". O dispositivo vincula-se diretamente ao art. 25, que disciplina hipóteses de contratação direta por inexigibilidade de licitação. A Lei formula hipóteses de serviços que, por sua peculiaridade, serão contratados sem licitação ou mediante concurso - como regra. Isso não significa que o art. 13 tenha relação exclusivamente com as hipóteses de inexigibilidade de licitação. Assim não o é: as hipóteses do art. 13 conduzirão à contratação direta quando for impossível a competição para selecionar a proposta mais vantajosa. Também não é obrigatória a seleção através de concurso. É perfeitamente viável que a contratação se faça mediante licitação na modalidade de concorrência, por exemplo."

Assim, *in casu*, temos três requisitos a serem cumpridos:

- a) **O legal**, referente ao enquadramento dos serviços no rol taxativo do art. 13 da Lei nº 8.666/93 (serviço especializado);
- b) **O subjetivo**, consistente nas qualificações pessoais do profissional (notória especialização);
- c) **O objetivo**, consubstanciado na singularidade do objeto do contrato, ou seja, do serviço a ser contratado.

O primeiro dos critérios a justificar a inexigibilidade da contratação, o aspecto legal, impõe que se trate de serviços técnicos especializados. Nesse sentido, os serviços prestados pelo escritório, descritos na documentação apresentada, em especial no seu objeto social, revelam-se compatíveis com o art. 13, III, da Lei nº 8.666/93.

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

Importante posição doutrinária quanto ao conceito de serviços técnicos profissionais especializados foi dada por Marçal Justen Filho, senão vejamos:

"A especialização significa a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional. A especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e comum e é produzida pelo domínio de uma área restrita, com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão. O especialista é aquele prestador de serviço técnico profissional que dispõe de uma capacitação diferenciada, permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas."

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª ed. Revista dos Tribunais: 2016, p. 283.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



O conceito legal é composto pela soma de todas essas características. Trata-se de um serviço técnico. Mas, além de técnico, é profissional. E, além de profissional, é especializado. Não basta uma habilitação genérica para o desempenho de serviços dotados dessa complexidade. Por exemplo, a inscrição no órgão de classe habilita ao desempenho da profissão regulamentada. Porém, a atividade do inscrito no órgão de classe, por si só, não se caracteriza como serviço técnico profissional especializado.”⁴

A manifestação do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará na consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Canaã dos Carajás, que culminou com a Resolução nº 11.495/2014, confirma a possibilidade de contratação de consultoria jurídica e contábil por meio da inexigibilidade, senão vejamos:

“1. Primeiramente destaco que este Tribunal vem acatando as contratações desta natureza, quando configurados os elementos que distinguem a contratação excepcional, pela via da inexigibilidade licitatória.

2. Verificada a realidade dos municípios, jurisdicionados deste TCM/PA, é certo que algumas atividades jurídicas e contábeis, de interesse da administração pública não encontram pessoal qualificado, quer na administração pública, quer no próprio município, para atender a tais necessidades, impondo aos ordenadores à busca de prestadores de serviços qualificados junto à iniciativa privada.”

Ao final, consignou-se:

“Concluo, assim, que as contratações de assessoria jurídica ou contábil, por meio da exceção licitatória contida no permissivo de inexigibilidade de licitação, devem ser sempre apreciadas caso a caso, com base no objeto perseguido e indispensável ao atendimento das necessidades da municipalidade, o qual deverá estar assentado, ainda, no tripé singularidade, especialidade e confiança, onde caberá, a consideração acerca das condições específicas da unidade contratante, a qual comporta grande diversidade, quando vislumbramos a realidade de cada um dos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios sob jurisdição desta Corte de Contas, no que se consagra a máxima constitucional do tratamento isonômico, dando-se tratamento igual aos iguais e, desigual aos desiguais.”

Acerca da inviabilidade de competição em decorrência da notória especialização, convém citar a Súmula 252 do 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.”

Ao contrário do conceito de *singularidade*, a norma regente da espécie se ocupou de delinear o conceito de notória especialização. E o fez de forma bastante pragmática, muito embora, nos corredores e mesas de trabalho de gestores e assessorias jurídicas ainda se acaloram intensos debates. A redação do dispositivo, à primeira vista, traz uma falsa ideia de que notório especialista deva ser amplamente conhecido, famoso mesmo. Não é bem assim. Basta uma leitura um pouco mais atenta para se alcançar o ponto nodal do texto da lei, o que solucionará eventuais impasses.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª ed. Revista dos Tribunais: 2016, p. 284.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Notório especialista é o profissional (ou empresa) que nutre entre seus parêres, ou seja, no campo de sua especialidade a partir do histórico de suas realizações, quer dizer decorrente de desempenho anterior ou de outros requisitos relacionados com suas atividades elevado grau de respeitabilidade e confiança, de forma que se **permita inferir** que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O parágrafo primeiro do art. 25 da Lei de Licitações, indica a referência a partir de quais peculiaridades ou requisitos serão considerados idôneos para aferir se um profissional é ou não notório especialista, a saber: "...desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica...". Mais ainda. A expressão "...ou de outros..." dá bem o tom de rol exemplificativo desses requisitos. O legislador admite, portanto, que outros conceitos e requisitos, não ditados no texto expresso da lei, podem servir de base à conclusão de que o profissional escolhido é o mais adequado à satisfação do contrato. Nota-se também, que a enumeração dos requisitos é alternativa. Significa que não é obrigatório que estejam todos contemplados na justificativa da escolha, bastando apenas o apontamento de um deles para balizar a escolha.

É bom que se diga que essa análise deve estar relacionada com as finalidades do objeto. Para Marçal Justen Filho, a notória especialização "*dependerá do tipo e das peculiaridades do serviço técnico-científico, assim como da profissão exercitada.*"

Depreendem-se da análise dos autos que o escritório de advocacia, a fim de demonstrar a notória especialização no objeto da contratação, juntou aos autos os documentos abaixo elencados:

✓ cópia da Carteira da OAB do Sr. **Ygor Suleiman Kahwage Soares**; declaração de participação do profissional na Comissão da Advocacia Municipal no triênio 2019/2021; 01 (um) atestado de capacidade técnica emitido pelo Município de São Caetano do Odivelas, atestando que o **Sr. Ygor Suleiman Kahwage Soares, esteve lotado naquele Município no cargo de Procurador do Município no período de junho de 2019 a dezembro de 2020**; cópia do Certificado de participação em curso de formação e capacitação de pregoeiros com ênfase no novo pregão eletrônico, em nome do Sr. Ygor Suleiman Kahwage Soares com carga horária de 13h07 horas; Certificado de participação no curso "Dispensa e Inexigibilidade com Foco na Nova Lei de Licitações", em fevereiro de 2022, em nome Ygor Suleiman Kahwage Soares; Certificado de participação no curso "Implementação na Nova Lei de Licitações", em março de 2022, em nome Ygor Suleiman Kahwage Soares; Certificado de participação no curso "Nova Lei de Licitações com Ênfase na formação e atualização de pregoeiros e agentes de contratação", em abril de 2022, em nome Ygor Suleiman Kahwage Soares; Certificado de participação no curso "II Conferência Norte-Nordeste e Gestão em Saúde", em maio de 2022, em nome Ygor Suleiman Kahwage Soares; dois certificados de ministração de palestras; entrevista do Dr. Ygor Suleiman Kahwage Soares, sobre a adaptação da nova Lei de Licitações nos municípios do Pará, em 22 de maio de 2022.

✓ cópia da Carteira da OAB do Sr. **Renato Freire da Silva da Luiza**; Certidão de Tempo de Serviço nº 003/2019 da Prefeitura Municipal de Ananindeua; Certificado de Capacitação e Treinamento em curso de formação e capacitação de pregoeiros;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



✓ cópia da Carteira de identidade/OAB nº 14817601 do Sr. DANIEL PETROLA SABOYA e Certificado de Conclusão de Curso para Advocacia Pública;

✓ cópia da Carteira de identidade/OAB nº 13184356 do Sr. FRANCESCO FALESI DE CANTUARIA; Atestado de Capacidade técnica da pessoa física no cargo de assessor jurídico no período de 01/2017 a 06/2018 e como Procurador Geral do Município de Curuçá - PA no período de 06/2018 a 12/2020;

✓ cópia da Carteira de identidade/OAB nº 12057857 do Sr. TONY MORGADO REMIGIO; Certificado do Curso de Especialização em Direito Tributário.

José dos Santos Carvalho Filho⁵ aponta que *“a norma não é capaz de ditar com rigor todas as condutas que um agente administrativo deve assumir para exercer as funções que lhe são cometidas. Ante essa impossibilidade, para variadas situações a própria lei oferece a possibilidade de valoração da conduta”*. São os casos em que o agente, para expedir o ato, avaliará, com seu sentir íntimo a conveniência e a oportunidade dos atos que vai praticar porquanto na qualidade de administrador dos interesses coletivos. É exatamente o que ocorre no presente caso.

Ao conceituar “notória especialização”, o dispositivo legal encerra com a expressão *“que permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”*. Não restam dúvidas de que essa escolha dependerá de uma análise subjetiva da autoridade competente para celebrar o contrato. Nem poderia ser diferente, pois se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos a licitação não seria inviável. Ela é impossível justamente porque há impossibilidade de comparação objetiva entre as propostas.

Consequentemente, uma vez que a escolha se dará por meio de uma avaliação subjetiva, ou seja, **juízo de valor pessoal de quem detém a competência para realizar a escolha**, a partir da soma de informações sobre a pessoa do executor (experiências, publicações, desempenho anterior, etc), em comparação com esses dados dos demais possíveis executores, **nítido está que a escolha é essencialmente discricionária**. Será a autoridade competente que, respeitando o leque de princípios a que se submete a atividade administrativa, notadamente, *legalidade, impessoalidade, indisponibilidade do interesse público e razoabilidade*, e ainda, sopesando as opções à sua disposição, com fulcro em seu juízo de conveniência, indicará aquele que lhe parecer ser o *“indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”* Mais uma vez nos socorreremos de excerto do já citado Acórdão 439/98-Plenário, TCU, que traz citação de brilhante lição de Eros Roberto Grau:

“Sobre a prerrogativa da Administração de avaliar a notória especialização do candidato, invocamos novamente os ensinamentos de Eros Roberto Grau, na mesma obra já citada: ‘...Impõem-se à Administração - isto é, ao agente público destinatário dessa atribuição - o dever de inferir qual o profissional ou empresa cujo trabalho é, essencial e indiscutivelmente, o mais adequado àquele objeto. Note-se que embora o texto normativo use o tempo verbal presente (‘é, essencial e indiscutivelmente, o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’), aqui há prognóstico, que não se funda senão no requisito da confiança. Há intensa margem de discricionariedade aqui, ainda que o agente público, no cumprimento daquele dever de inferir, deva considerar atributos de notória especialização do contratado ou

⁵ Manual de Direito Administrativo. 11ª. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 36



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



contratada.¹ (Eros Roberto Grau, in *Licitação e Contrato Administrativo - Estudos sobre a Interpretação da Lei, Malheiros, 1995, pág. 77*) (grifamos)

Em relação a essa afirmação, no mesmo precedente, encontramos as palavras de Jacoby, *in verbis*:

*“Portanto, cabe ao administrador avaliar se determinado profissional é ou não notório especialista no objeto singular demandado pela entidade, baseando-se, para tal julgamento, no desempenho anterior do candidato e nas demais características previstas no § 1º do art. 25 da Lei de Licitações. Quem, senão o administrador, poderá dizer se determinado instrutor é 'essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato', (...) Apenas ele, mediante motivação em que relacione as razões da escolha, poderá identificar no professor ou na empresa contratada os requisitos essenciais impostos pelas particularidades do treinamento pretendido. ('in' *Contratação Direta sem Licitação, Brasília Jurídica, 1ª ed., 1995, pág. 306*) (grifo acrescentado)*

É idêntica a posição de Celso Antônio Bandeira de Mello⁶, que, com a habitual precisão, esclarece que:

“É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado – a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria – recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para o caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. Há, pois, nisto, também um componente inelimitável por parte de quem contrata.”

Não pode, pois, ser subtraído do próprio alvitre da autoridade, e só a ela competirá, **a decisão sobre qual notório especialista deva recair a contratação**. O que não se admitirá é que a escolha não seja calcada em argumentos que não se direcionem à conclusão de que o escolhido possui notória especialização, nem tampouco que os atributos indicados sejam flagrantemente desarrazoados; que a escolha seja pautada por um capricho ou uma preferência meramente pessoal. Entre vários profissionais ou empresas, a autoridade poderá, sim, optar pelo que se mostrar, em seu sentir, mais adequado, mesmo que seja autor da proposta mais elevada. Em resumo, a *notória especialização* é caso de eleição do gestor, com base na confiança que este deposita no indicado, confiança essa que decorre da identificação de algum atributo que lhe permite intuir (inferir) que o resultado da execução será adequado aos fins pretendidos.

Ora, se o ato é de natureza irremediavelmente discricionário, ultrapassa a competência institucional do órgão consultivo jurídico, no exercício do seu mister, concordar ou não com a indicação do executor, devendo apenas limitar-se a verificar se o gestor motivou o ato, ou seja, se, ao indicar o executor, apontou as razões de fato que o fizeram inclinar na direção de seu nome a decisão administrativa. Logo, a análise desta PGM deve limitar à regularidade quanto à verificação da existência de motivação.

No presente caso, pela justificativa da Autoridade Competente, contida no Projeto Básico da SEMSA, atinente à escolha da empresa, foi ressaltado que:

*“Em atendimento aos requisitos da contratação com base na Lei Geral de Licitações nº. 8.666/93, em especial seu Art. 25, inciso II, indica-se a contratação da empresa **FALES E REMIGIO ADVOCACIA E CONSULTORIA, inscrita no CNPJ no 33.928.564/0001-48, por ser uma empresa de notória especialização em consultorias na área técnica de contratações públicas, a FALES E REMIGIO ADVOCACIA E***



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



CONSULTORIA, destaca-se realizando assessorias e consultorias em outros municípios e órgãos do estado, tendo inclusive participado de matérias jornalísticas junto ao Tribunal de Contas do Município - TCM acerca do tema, sendo assim, demonstra ser uma empresa renomada e atuante na área processos licitatórios desenvolvidos pela Administração Pública, conforme se comprova nos documentos acostados aos autos do processo em tela.

Ademais, como se pode depreender dos contratos já executados por esta empresa, a mesma vem desempenhando suas atividades com solidez e expertise na área pretendida para prestar assessoria e consultoria a esta Secretaria, conforme pudemos confirmar pelas declarações/atestados de capacidade técnica também apresentados por ela.

Por fim, os currículos dos profissionais que integram a referida empresa, demonstram que eles detêm de formação técnica nesta área de atuação (cursos, capacitações e afins), bem como especialização em Advocacia Pública e Direito Tributário, áreas fundamentais para o desenvolvimento das atividades propostas, estando em consonância com os preceitos legais mais recentes sobre o tema, bem como que possuem experiência na condução e tratativa de processos licitatórios junto a órgãos públicos e particulares, onde destacamos aqui a importância deste histórico de atuação junto a órgãos públicos, pois denota que a empresa já está habituada as particularidades relativas a condução de processos licitatórios sob a ótica da administração pública.

Ante o exposto, conforme a proposta da pretensa contratada a equipe designada serão os Advogados abaixo com expertise conforme os cursos/capacitações e especializações.

- a) Francesco Falesi Cantuária: 06 anos atuando em advocacia pública e privada; Procurador Geral do Município de Curuçá, Estado do Pará por 02 anos e 06 meses;
- b) Tony Morgado Remidio: 08 anos atuando em advocacia pública e privada; curso de especialização em direito tributário;
- e) Daniel Petrola Saboya: 04 anos atuando em advocacia pública e privada; curso de especialização em Advocacia Pública;
- d) Renato Freire da Silva da Luiza: 10 anos atuando em advocacia pública e privada; curso de formação de pregoeiro presencial e eletrônico
- e) Ygor Suleiman Kahwae Soares: 07 anos atuando em advocacia pública e privada; formação em pregoeiro, com ênfase em pregão eletrônico; curso de dispensa e inexigibilidade com foco na nova lei de licitações; curso de implementação da nova lei de licitações; curso nova lei de licitações e formação e atualização de pregoeiros e agentes de contratações públicas; capacitação na II conferência de saúde norte e nordeste 2022, atuou como Procurador dos municípios de São Caetano de Odivelas e Dom Eliseu, no Estado do Pará;

Acerca da equipe designada, ressaltamos que a expertise do Dr. Tony Morgado Remigio quanto as questões tributárias será fundamental nas tratativas e análises junto ao corpo técnico da SEMSA com relação às demonstrações de exequibilidade das propostas e análises dos pedidos de repactuações e reequilíbrios de preço, bem como que o Dr. Daniel Petrola Saboya no tocante as questões dos contratos públicos (as cláusulas contratuais e a fiscalização da execução/fornecimento e aplicabilidade de penalidades contratuais), e, ainda, o Dr. Ygor Suleiman Kahwage Soares que detém de notória atuação com relação aos processos e procedimentos licitatórios, em especial a Nova Lei de Licitações.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Assim sendo, a Secretaria de Saúde tem como notória a qualifica o da equipe técnica apresentada para atingir a finalidade e os objetivos da pretensa contrata o.

A manifesta o da Autoridade Competente acima deixa nítido seu convencimento quanto   notória especializa o da sociedade convidada, cabendo, exclusivamente a esta   discricionariedade do ato de escolha do executor; não cabendo a esta Procuradoria, emitir juízo de valor quanto a escolha, tampouco opinar quanto a notória especializa o da sociedade de advocacia convidada.

O legislador exigiu ainda, que os serviços contratados tenham natureza singular. Tal posicionamento da Corte de Contas encontra-se, inclusive, sumulado pelos verbetes n  39/2011, *in verbis*:

A inexigibilidade de licita o para a contrata o de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especializa o somente   cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na sele o do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualifica o inerentes ao processo de licita o, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei n  8.666/1993.

Pois bem. O serviço a ser contratado   caracterizado como sendo um serviço técnico profissional especializado, tendo a sua natureza singular atestada pela Autoridade Competente no Projeto Básico, conforme acima citado.

  *mister* esclarecer que a atividade do advogado, possui natureza predominantemente intelectual, e por tal motivo,   personalíssima e singular. Os serviços prestados por tal profissional decorrem de conhecimentos individuais, interpreta o dos fatos jurídicos, destreza na análise dos dados apresentados e fluência na matéria de gestão ambiental. Nesta linha,   impossível   administra o municipal traduzir tantos adjetivos em critérios eminentemente objetivos que possam ser mensurados pelo menor preço.

E, como já visto a notória especializa o da empresa a ser contratada para executar os serviços tidos como especializados para a Administra o Pública, associada intrinsecamente   singularidade da natureza do serviço   que se justificar , *ipso facto*, a excepcionalidade da inexigibilidade.

Importante citar o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União quanto   conceitua o de "singularidade", senão vejamos:

O conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado   ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condi es de executar o objeto, mas sim como uma situa o diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado. (...)

"Primeiramente, porque o conceito de singularidade não está vinculado   ideia de unicidade. Para fins de subsun o ao art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, entendo não existir um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa. A existência de um único sujeito em condi es de ser contratado conduziria   inviabilidade de competi o em rela o a qualquer serviço e não apenas em rela o   aqueles considerados técnicos profissionais especializados, o que tornaria letra morta o dispositivo legal." "Em segundo lugar, porque singularidade, a meu ver, significa complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado. Seguindo o voto do relator, as justificativas dos responsáveis foram acatadas pelo Plenário. (Acórdão 1074/2013-Plenário, TC 024.405/2007-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 8.5.2013).

De acordo com MENDES e MOREIRA:⁷

“Sob o ponto de vista amplo, no contexto da contratação pública, é possível atribuir ao adjetivo “singular” os seguintes sentidos no contexto da contratação pública:

*a) A solução (o objeto) é singular quando ela é única, ou seja, quando não existe outra opção a ser considerada em comparação a ela como um equivalente perfeito; o objeto é singular por ser **único, especial, particular**, como nos incs. X e XV¹ do art. 24 da Lei nº 8.666/93.*

*b) A solução (objeto) é singular quando não pode ser reduzida a padrões objetivos de descrição e julgamento, ou seja, é **insuscetível de definição, comparação e julgamento por parâmetros ou critérios objetivos**, tal como na hipótese prevista nos incs. XIII e XV² do art. 24, e caput do art. 25, todos da Lei nº 8.666/93.*

*c) A solução (objeto) é singular quando, além de ser insuscetível de definição e julgamento por critérios objetivos, é também revestida de complexidade **especial, invulgar, extraordinária, sui generis**, capaz de exigir que a execução se realize, com o menor risco possível, por um prestador notoriamente especializado, como no caso descrito no inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93.*

*d) A pessoa é singular quando ela for a **única** em condições de viabilizar a solução (objeto) desejada pela Administração para atender à sua necessidade, a exemplo da hipótese descrita no inc. I do art. 25 da Lei nº 8.666/93.*

*e) A pessoa é singular quando reúne determinadas **características pessoais que a individualizam** dos demais profissionais atuantes na mesma atividade, como na hipótese do inc. III do art. 25 da Lei nº 8.666/93.*

*f) Por fim, é possível dizer que toda pessoa **notoriamente especializada** é singular.*

Para fins de contratação de serviços técnicos profissionais especializados, interessamos a definição de singularidade que decorre dos itens “b” e “c” acima indicados.”

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, tornando-o, no limite, único), há doutrinadores que procuram conciliar ambos os aspectos da questão na delimitação da natureza singular de um dado serviço, vejam:

“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 tutela revela-se complexa, demandando serviços especializados. A especialidade do interesse público justifica a seleção com base em uma avaliação complexa, abrangendo critérios

⁷ MENDES, Renato Geraldo; MOREIRA, Egon Bockmann. A autonomia do caput do art. 25 da Lei nº 8.666/1993 e a contratação de serviços técnicos profissionais especializados. Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC). Curitiba: Zênite, n. 271, p. 884-890, set. 2016).



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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.”⁸

Chega-se, assim, ao núcleo do fundamento pelo qual se autoriza a Administração a proceder à contratação direta de serviços técnicos profissionais especializados de consultoria e assessoria jurídica, qual seja, a impossibilidade de afastar-se o elemento de confiança.

O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão nº 1.437, publicado em 03 de junho de 2011, aprovou a Súmula nº 264, consignando que a inexigibilidade de licitação não se verifica apenas pelos seus critérios objetivos, mas pela subjetividade da escolha de um profissional ou empresa de confiança para execução do serviço de natureza singular. Eis:

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 critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93. (grifei).

O elemento confiança traz naturalmente a discricionariedade da autoridade administrativa na escolha da empresa ou profissionais. Nesse sentido traz-se trecho do voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva na Decisão-TCU nº 565/95:

“Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e conseqüentemente 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 gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.” (grifamos)

No Acórdão 1397/2022 - Plenário da Corte de Contas⁹, o relator ponderou que:

Portanto, a contratação direta por inexigibilidade, com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, exige simultaneamente a demonstração dos seguintes requisitos: (i) que o objeto se inclua entre os serviços técnicos especializados do artigo 13 da Lei de Licitações; (ii) que tenha natureza singular; e (iii) que o contratado detenha notória especialização.

Não posso deixar de observar o fato de que a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) e a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021) acabaram por excluir a exigência de que o serviço tivesse natureza singular, tal como previsto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, fato suficiente, a meu ver, para que esta Corte de Contas revise o seu entendimento da matéria.

A exigência de singularidade sempre foi particularmente complexa de ser demonstrada para a contratação de serviços técnicos especializados, mas a jurisprudência do TCU caminhava no sentido de que a singularidade não poderia ser equiparada à unicidade do prestador de serviços.

⁸ NAVES. Op. cit. p. 61.

⁹ Acórdão n. 1397/2022 Plenário – Publicado em 29/06/2022 do DOU. Relator: Ministro Benjamin Zymler.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Visando embasar seu posicionamento, o relator citou os seguintes posicionamentos doutrinários:

"A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante. [...]"

A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade. Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração. Não basta a Administração reputar que o sujeito apresenta qualificação, pois é necessário que esse juízo seja exercitado pela comunidade. Não se exige notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização." [JUSTEN FILHO, Marçal. "Comentários à lei de licitações e contratos administrativos", 14ª ed., 2010, Dialética, São Paulo, p. 371].

Mais adiante, o relator tratou mais precisamente da singularidade:

"Adentrando no exame da singularidade do objeto, enfatizo que tal conceito não pode ser confundido com unicidade, exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade. 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 fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede que exista a contratação amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

Também não concordo com a ponderação realizada pelo MP/TCU, no sentido de que a falsa aparência de singularidade do objeto decorreu, na verdade, da definição vaga e imprecisa dos serviços que seriam contratados. No entendimento do Ministério Público de Contas, não haveria singularidade do objeto, que foi caracterizado basicamente por um trabalho de supervisão e controle das investigações que seriam conduzidas pelas empresas contratada.

Pondero que em alguns tipos de contratação deve ser observada a relação que existe entre a singularidade do objeto e a notória especialização. Embora tal fato não possa ser tomado como uma regra geral, a singularidade do objeto muitas vezes decorre da própria notória especialização de seu executor. Para essa corrente doutrinária, a notória especialização envolveria uma espécie de singularidade subjetiva, que estaria associada ao profissional que executa o objeto.

Luiz Cláudio de Azevedo Chaves, em artigo publicado pela Revista do TCU, apresenta um ilustrativo exemplo demonstrando tal assertiva. Para alguns, seria questionável se um curso de Redação Oficial pudesse ser considerado singular porque "o tema não é complexo e há muitos professores de português no mercado". Porém, o autor esclarece que a "singularidade não é sinônimo de exclusividade ou raridade. Não é a quantidade de oferta de profissionais que indica a presença desse elemento no serviço, mas sim o exame do componente de seu núcleo, que, na hipótese é a didática própria do professor. A conclusão a que se chega é que, mesmo sendo um curso sobre tema de nível menos especializado, e havendo milhares de professores aptos, se a intervenção do mestre for determinante para o alcance dos resultados desejados, presente estará o elemento singular do serviço." [CHAVES, Luiz Cláudio, "Contratação de Serviços de Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal na Administração Pública: uma breve



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



análise da Decisão 439/98, Plenário do TCU", Revista do TCU nº 129, ano 46, janeiro/abril/2014].

A despeito das considerações da unidade técnica, entendo que em alguns tipos de objeto - tais como consultoria - a inexigibilidade de licitação é possível para contratação de objetos mais complexos, em particular quando a metodologia empregada e os produtos entregues são interdependentes da atuação do prestador de serviço, assim como de suas experiências pretéritas, publicações, equipe técnica, aparelhamento e atividades anteriormente desenvolvidas para o próprio órgão.

A própria escolha dos contratados acaba dependendo de uma análise subjetiva, e não poderia ser diferente, pois, se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos, a licitação não seria inviável. Ela é impossível justamente porque há dificuldade de comparação objetiva entre as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos. Portanto, nesse tipo de objeto, resta caracterizada a discricionariedade na escolha do contratado.

O relator citou o Acórdão 204/2005-TCU-Plenário, concluindo pela caracterização da singularidade do objeto em tela e motivação na escolha dos contratados:

"Nesse sentido, o TCU proferiu o Acórdão 204/2005-TCU-Plenário, que ratificou permanecer a critério do gestor público a escolha do contratado, visando à satisfação adequada do interesse público:

"16. Verifica-se, então, do entendimento desse texto que o Administrador deve, na situação do inciso II do art. 25, escolher o mais adequado à satisfação do objeto. O legislador admitiu, no caso, a existência de outros menos adequados, e colocou, portanto, sob o poder discricionário do Administrador a escolha do contratado, sob a devida e indispensável motivação, inclusive quanto ao preço, ao prazo e, principalmente, o aspecto do interesse público, que deverá estar acima de qualquer outra razão."

Essa é a melhor interpretação da Súmula 264 do TCU, de que a contratação de serviços por 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 critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.

Nesse íterim, observo que os integrantes da Cigi não se limitaram a prestar meros serviços de supervisão e acompanhamento das investigações, mas emprestaram os seus nomes, sua reputação, para que os resultados alcançados fossem considerados isentos, imparciais e independentes, de forma a obter a aceitação dos órgãos reguladores e dos agentes de mercado. Embora isso não necessariamente torne os contratados da Cigi como prestadores de serviço exclusivos, não se pode olvidar que justifica sua contratação, caso presentes os requisitos exigidos para o enquadramento da contratação no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993.

Saliento que o fato da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento, aliada à discricionariedade do gestor na escolha dos profissionais a serem contratados, não autoriza a Administração a efetuar escolhas arbitrárias ou inadequadas à satisfação do interesse público. A seleção deverá observar os critérios de notoriedade e especialização, sendo devidamente fundamentada no processo de contratação. Portanto, com as vênias de estilo ao entendimento da unidade técnica e do MP/TCU, julgo que resta caracterizada a singularidade do objeto em tela e que a escolha dos contratados foi devidamente motivada."

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. Logo, diante das justificativas apresentadas pela Autoridade Competente, que declarou a existência de uma relação de confiança, aliada à verificação da



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



notória especialização dos advogados escolhidos, resta caracterizada a singularidade do objeto em tela e que a escolha dos contratados foi devidamente motivada. Vejamos a declaração exarada pelo Sr. Secretário de Saúde:

*Dessa forma, considerando a natureza personalíssima do serviço prestado, bem como a relação de confiança estabelecida entre a empresa e a administração pública na figura desta Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, quanto à notória especialização e expertise na seara das contratações públicas que foi demonstrada pela configuração da equipe profissional que atuará junto ao corpo técnico da SEMSA, pede-se que seja dado prosseguimento ao pedido, com a consequente efetivação da contratação da **FALES! E REMIGIO ADVOCACIA E CONSULTORIA**.*

Quanto ao preço proposto pelo escritório convidado, importante citar as formalidades previstas no art. 26, inciso III, da Lei 8.666/93, o qual dispõe que o procedimento de inexigibilidade de licitação deverá conter a devida justificativa de preço, senão vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Quanto à necessidade de justificativa de preço, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93):

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas. Pedidos de Reexame interpostos por gestores do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) questionaram deliberação pela qual o TCU aplicara multas aos recorrentes em razão, dentre outras irregularidades, da "aquisição de equipamentos, por dispensa de licitação (art. 24, XXI, da Lei 8.666/93), por preços unitários superiores ao menor preço obtido na cotação/pesquisa de mercado, sem justificativa para a escolha do fornecedor e do preço praticado". Ao analisar as razões recursais, o relator entendeu que a escolha dos fornecedores para as aquisições "foi tecnicamente motivada pela entidade". Quanto ao preço, destacou que, "mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93", ressaltando ainda que "o Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (...). E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme ...o Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas". Nesse sentido, concluiu o relator que, no caso



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



concreto, a prática adotada pelo Inmetro para os casos de dispensa de licitação estaria de acordo com o entendimento do TCU. Quanto aos casos de inviabilidade de licitação, observou que não fora comprovado "que a entidade tenha promovido alguma medida tendente a verificar outros preços praticados pelo fornecedor exclusivo do microscópio". Considerando que a manutenção da multa aplicada aos gestores seria medida de extremo rigor, "especialmente frente à ausência de dano ao erário", o Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, deu provimento aos pedidos de reexame, afastando a sanção imposta aos responsáveis. (Acórdão 1565/2015-Plenário, TC 031.478/2011-5, relator Ministro Vital do Rêgo, 24.6.2015.)

Em diversas passagens, a lei de licitações impõe que a Administração deve justificar a adequação dos preços aos praticados no mercado. No entanto, é comum a dúvida sobre qual a necessidade de realização de pesquisa de preços nas dispensas de licitação e contratações por inexigibilidade.

Parece estranho falar em "justificar a compatibilidade do preço contratado com os preços praticados no mercado" quando o assunto é inexigibilidade. Se nessa modalidade de contratação a competição é inviável, como demonstrar a compatibilidade do preço contratado com o preço praticado no mercado?

A Advocacia Geral da União, por meio da Orientação Normativa nº 17, de 1º de abril de 2009, se pronunciou que:

"A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos".

Vale observar que a jurisprudência do TCU é firme em indicar que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade. Como referência, citam-se os acórdãos 2.742/2017-1ª Câmara, 1.022/2013-Plenário, 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário, e 3.667/2009-2ª Câmara.

Esses julgados, a exemplo do recente acórdão 1.842/2017 - Plenário, apontam que a pesquisa de preços para os casos de dispensa e inexigibilidade deve consistir de um mínimo de três orçamentos de fornecedores distintos, sendo "*necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações*".

Ainda de acordo com o TCU, a justificativa do preço se insere na fase interna do processo de dispensa/inexigibilidade, quando a administração estima os custos da contratação. Lançar a inexigibilidade sem esses parâmetros a deixa à mercê de desvios, tanto mais quando o processo se faz por essa modalidade informal de contratação, quando não se tem a mesma rigidez, por exemplo, quanto ao sigilo das propostas.

O TCU, no Acórdão 2380/2013-Plenário, exarou o seguinte entendimento: "*É obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos preços correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente ou, ainda, dos constantes em sistema de registro de preços. A ausência de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal.*"

Em 2015, através do Acórdão 1565/2015, o Tribunal foi ainda mais específico em apontar o procedimento de justificação de preços na inexigibilidade, que se dará com a



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



apresentação nos autos de levantamento comparativo com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

Por fim, é importante observar que *“obrigação de seguir os preços praticados no mercado se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados, pois ambos são destinatários do regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas”*. Segundo o TCU, *“o fato de a administração não ter cumprido seu dever de verificar a economicidade dos preços ofertados em processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação não isenta de responsabilidade a empresa contratada por eventual sobrepreço constatado no contrato”*. (Acórdão 1.392/2016-Plenário).

Sobre esse tema, o doutrinador Marçal Justen Filho também afirma a existência de outros métodos possíveis para se evidenciar a razoabilidade dos preços. Na impossibilidade de justificar o preço com base em contratos anteriores firmados entre a Administração e o particular, Marçal entende que *“o contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional”*¹⁰.

Este também é o entendimento extraído do Acórdão 898/2012, senão vejamos: *“Mesmo em se tratando de contratação de serviços que tenham natureza intuitu personae, não estaria afastada a necessidade de verificar a razoabilidade do preço cotado, o que obrigaria a realização de prévio levantamento de preços.”*

Após essas considerações podemos concluir que quando o assunto é inexigibilidade de licitação, a compatibilidade do preço contratado deve ser comprovada no processo através de contratos firmados anteriormente com a Administração ou por meio de contratos firmados com outros particulares. É necessário entender que a justificativa de preço na inexigibilidade visa impedir que o contratado eleve o seu preço pelo simples fato de estar contratando com a Administração. A correta aplicação dos recursos públicos é dever legal, estando diretamente relacionada ao princípio da probidade administrativa, ao qual estamos vinculados.

Conclui-se assim que a justificativa prévia de preço, em toda contratação direta, constitui obrigação legal do administrador público, expressamente prevista no art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, aplicável em todos os contratos administrativos. E, tão importante quanto a justificativa, é a lisura e veracidade dos meios utilizados para tanto.

Registre-se que a responsabilidade quanto à justificativa de preços e, posterior, concordância com o valor da proposta da contratada é matéria técnica, de competência da área solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Saúde, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade das informações apresentadas nos autos e lisura dos meios eventualmente usados para justificar o preço, cabendo alertar que, conforme inteligência do art. 26, § 2º, da Lei 8.666/1993, nos casos inexigibilidade de licitação, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública, o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Quanto ao ponto ora discutido a SEMSA apresentou a seguinte justificativa:

Foi estimado o valor total da contratação de R\$ 540.000,00 (quinhentos e quarenta mil reais), para a contratação do presente objeto, conforme constam nos autos.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª ed. Revista dos Tribunais: 2016, p. 630.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



No valor da proposta da contratada estão incluídos todos os custos e demais despesas pessoais, dos profissionais para execução dos serviços objetos da pretensa contratação, em especial:

- a) Logística para a prestação dos serviços de forma remota/online e nos dias que for desenvolver as atividades presencialmente/in loco no município de Parauapebas-PA;*
- b) Hospedagem e Alimentação durante os dias em que prestar os serviços presencialmente/in loco no município de Parauapebas-PA;*
- e) Deslocamento/Transporte durante a permanência no município de Parauapebas-PA para prestação os serviços presencialmente/in loco.*

Conforme a proposta apresentada pela pretensa contratada permearão os valores dos subitens anteriores: as horas técnicas mensais da equipe designada, 04 (quatro) diárias de hospedagem em cada visita presencial, totalizando 12 (doze) diárias por mês, passagens aéreas (ida e volta), alimentação, logística de transporte (deslocamento) para atendimento na Secretaria Municipal de Saúde e todo material de apoio necessário a execução das atividades (notebook, projetor, impressos e etc.), sendo está despesa para cada integrante da equipe, conforme demonstrado através da planilha de programação e custos em anexo a proposta.

Nesse sentido, considerando a modalidade proposta (presencial e remota/online) para execução das atividades e os custos envolvidos e praticados conforme demonstrado pela pretensa contratada em outras contratações públicas através dos contratos e notas fiscais apresentados junto à proposta, bem como as despesas com passagens, hospedagem e deslocamento demonstrados através da planilha retromencionada, entende-se que os valores propostos para execução dos serviços em tela restam condizentes com o mercado e a complexidade das atividades a serem desenvolvidas.

Quanto à justificativa de preços em processos de inexigibilidade de licitação, é de competência desta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva justificativa, conforme acima realizado, não tendo que se falar em juízo decisório, por parte desta assessoria, de aprovação/adequação da justificativa apresentada pela SEMSA à lei.

Por fim, cabe ressaltar que a avaliação quanto à justificativa do preço da contratação coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que se manifestou:

Podemos concluir que no caso em comento, dada da modalidade escolhida, a compatibilidade do valor ofertado deve ser comprovada nos autos, através de contratos firmados anteriormente com a Administração ou por meio de contratos firmados com outros particulares, conforme expressamente previsto no art. 26, parágrafo único da Lei nº 8.666/93, aplicável a todas as contratações administrativas.

Uma vez que os casos de inexigibilidade de licitação, a escolha do executor é direta e discricionária, esta Controladoria entende que faz-se necessário que o agente responsável pela instrução do processo juntamente com o ordenador de despesas, ateste sobre consulta realizada no mercado ou quaisquer outros documentos que se fizerem necessários em complementação a instrução dos autos, para comparação do preço ofertado com outros possíveis executores que estejam inseridos dentro do mesmo padrão profissional do escolhido, nos termos da Instrução Normativa SEGES /MF Nº 65, de 07 de junho de 2021, e Instrução Normativa nº. 001/2021-CGM.

Se o ato é de natureza irremediavelmente discricionário, excede a competência institucional desta Controladoria, sendo de inteira responsabilidade do gestor da pasta o ato praticado, tendo em vista que o entendimento aqui exarado não vincula o ordenador de despesas, caso possua entendimento diverso, desde que devidamente motivado, ou seja, se, apontou as razões de fato que o fizeram inclinar na direção de seu nome a decisão administrativa. (...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Cumpra elucidar que a análise neste parecer se restringiu a verificação dos requisitos formais para deflagração do processo administrativo licitatório bem como da apreciação da justificativa do valor pela autoridade competente, prazo contratual, regularidade fiscal e trabalhista, habilitação econômica - financeira da empresa a ser contratada, dotação orçamentária disponível com a indicação da fonte de custeio para arcar com o dispêndio e a declaração com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, adequação da despesa com a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual. Destaca-se que a análise foi restrita aos pontos informados, estando excluídos quaisquer aspectos jurídicos, técnicos e/ou discricionários

Após as recomendações do Controle Interno, a SEMSA apresentou a declaração quanto à pesquisa de preço e escolha da empresa (fls. 181-182):

Em atenção à pesquisa de mercado inicialmente realizada para referenciar a referida contratação, buscou-se uma empresa cuja equipe técnica detenha de notória especialização em consultoria e assessoria na área técnica de contratações públicas, sendo realizada uma pesquisa no portal do TCM e também tendo como referência uma matéria jornalística publicada pelo portal G1 Pará junto ao Tribunal de Contas do Município - TCM sobre a importância desta temática na gestão pública.

Nesse sentido, foi identificado que a FALESI E REMIGIO ADVOCACIA E CONSULTORIA, através dos integrantes da sua equipe técnica, vêm se destacando no Estado do Pará, realizando assessorias e consultorias em outros municípios e órgãos do estado, tendo, inclusive, participado da referida matéria jornalística junto ao Tribunal de Contas do Município - TCM acerca do tema, bem como apresentou em anexo a sua proposta a documentação comprobatória de qualificação técnica da equipe para execução das atividades propostas e atestados de capacidade técnica condizente ao objeto almejado, sendo assim, demonstrou ser uma empresa renomada e atuante na área pretendida:

Qualificação da Equipe Técnica apresentada:

- a) Francesco Falesi Cantuária: Há 06 anos atuando em advocacia pública e privada, foi Procurador Geral do Município de Curuçá, Estado do Pará e possui vasta experiência em Advocacia Pública.*
- b) Tony Morgado Remígio: Há 08 anos atuando em advocacia pública e privada, é pós-graduado em Direito Tributário, possuindo vastos conhecimentos em advocacia consultiva e contenciosa, bem como em análises de custos e incidências tributárias para empresas e órgãos públicos;*
- c) Daniel Petrola Saboya: Há 04 anos atuando em advocacia pública e privada, é especialista em Advocacia Pública, atuando principalmente em demandas voltadas a execuções fiscais e licitações, possuindo também expertise em planejamento tributário e contabilidade tributária.*
- d) Renato Freire da Silva da Luiza: Há 10 anos atuando em advocacia pública e privada, possui formação em pregoeiro presencial e eletrônico;*
- e) Ygor Suleiman Kahwage Soares: Há 07 anos atuando em advocacia pública e privada, possui formação em pregoeiro, com ênfase em pregão eletrônico; curso de dispensa e inexigibilidade com foco na nova lei de licitações; curso de implementação da nova lei de licitações; curso nova lei de licitações e formação e atualização de pregoeiros e agentes de contratações públicas; capacitação na II conferência de saúde norte e nordeste 2022; É palestrante na área de licitações e contratações públicas com ênfase nova lei de licitações pela instituição UNICURSOS - Capacitações e Treinamentos do Paraná; Atuou como Procurador dos Municípios de São Caetano de Odívelas e Dom Eliseu, no Estado do Pará; (...)*

Atestados de Capacidade Técnica apresentados:

- a) EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará - Contrato para prestação de serviços de assessoria e consultoria em processos licitatórios e contratações públicas;*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



b) Prefeitura Municipal de São João da Ponta - Contrato e aditivos para prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica para atender as necessidades da prefeitura municipal, secretaria e demais fundos voltados à condução e procedimentos nos processos licitatórios e contratações públicas;

Por fim, quanto ao valor proposto, considerando a modalidade proposta (presencial e remota/on-line) para execução das atividades e os custos envolvidos e praticados conforme demonstrado pela pretensa contratada em outras contratações públicas através dos contratos e notas fiscais apresentados junto à proposta, bem como as despesas com passagens, hospedagem e deslocamentos apresentados nos autos, entende-se que os valores propostos para execução dos serviços em tela restam condizentes com o mercado e a complexidade das atividades a serem desenvolvidas.

Ante todo o exposto e da necessidade dos serviços objetos da pretensa contratação, sendo está considerada a melhor opção para a administração pública com relação às adequações internas da Secretaria Municipal de Saúde frente à implantação das normas sob a nova lei de licitações, visto as necessidades elencadas dos setores e áreas técnicas envolvidas nos procedimentos e processos licitatórios, sugerimos pelo prosseguimento na contratação da empresa FALESI E REMIGIO ADVOCACIA E CONSULTORIA, pelo que, conforme estabelecido em reunião acerca desta demanda, encaminhamos ao gestor para aprovação e ratificação do pleito em tela.

O Gestor da SEMSA, diante das recomendações da CGM, apresentou o termo de ratificação de fls. 183:

A Diretoria de Planejamento e a Coordenação de Licitação solicitaram a contratação de empresa especializada para execução de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria na área de licitações e contratações públicas, para atuar conjuntamente ao corpo técnico desta Secretaria, pelo período de 12(doze) meses, contatos a partir da data de assinatura do contrato, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas, Estado do Pará.

Nesse sentido, os referidos setores utilizaram como critério para escolha do pretenso prestador a singularidade e complexidade dos serviços almejados, bem como a demonstração de notória especialização da empresa mediante a comprovação de experiência no ramo do objeto da pretensa contratação e da capacidade técnica necessária para execução destes serviços.

Desta feita, foi apresentada a empresa FALESI E REMIGIO ADVOCACIA E CONSULTORIA, tendo a escolha recaído nesta empresa em consequência da demonstração da qualificação técnica do seu quadro de profissionais no desempenho de outros contratos com outros órgãos municipais e estaduais, bem como entidades privadas, cujo escopo de atuação foi no ramo de atividade objeto da pretensa contratação, conforme documentação técnica, atestado de capacidade e cópias de contratos executados e/ou em execução, apresentados juntamente à documentação de habilitação da referida empresa.

Assim sendo, enquanto Gestor da Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas - SEMSA, diante do acervo técnico demonstrado e da análise das áreas técnicas demandantes, a empresa em tela transmitiu segurança e confiabilidade acerca dos serviços a serem desenvolvidos, bem como quanto ao alcance dos objetivos e finalidades da pretensa contratação, tendo apresentado urna proposta condizente com o almejado diante das demandas e necessidades desta Secretaria e demonstrado deter de notória especialização para execução das atividades.

Por todo o exposto e tendo em vista as motivações e justificativas apontadas pelas áreas técnicas requisitantes - Diretoria de Planejamento e Coordenação de Licitação desta Secretaria Municipal de Saúde - SEMSA, RATIFICO o prosseguimento do Processo Licitatório nº 6/2022-001 SEMSA, nos termos constantes no Projeto Básico apresentado para contratação da empresa FALESI E REMIGIO ADVOCACIA E CONSULTORIA.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Para melhor instruir este procedimento, recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos (fls. 53-57, 65 e 172); que seja juntado novo certificado de registro junto ao FGTS (fls. 56); que sejam conferidos com os originais, por servidor competente, todos os documentos que estiverem em cópia simples e, por fim, que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato.

3 DA CONCLUSÃO

Ex positis, abstendo-se, obviamente, da aprecia o dos aspectos inerentes   conveniência e oportunidade, uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, não vislumbramos óbice legal quanto ao processamento da contrata o direta com a devida aplica o do permissivo de inexigibilidade de licita o contido no inciso II do art. 25 da Lei não 8.666/93, nos termos aqui solicitados, que visa a Contrata o de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria na área de licita es e contrata es públicas, para atuar conjuntamente ao corpo técnico desta secretaria, visando atender as necessidades da secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas, Estado do Pará, desde que observados todos os termos deste parecer e cumpridas as recomenda es desta Procuradoria Geral, devendo observar que a decisão de se processar a presente contrata o direta, bem como as condi es contratuais, sejam ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, após a celebra o do contrato, na imprensa oficial (art. 26, *caput*, da Lei 8.666/93).

  o parecer que submetemos   considera o superior, S.M.J.

Parauapebas/PA, 04 de julho de 2022.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Não 068/2017

QU SIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Não 026/2021