PARECER JURÍDICO – PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 048/2024/SEMAD.
PROCESSO Nº: 008/2024/INEXIGIBILIDADE
SOLICITANTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO.
INTERESSADO: CARVALHO DE LIMA ADVOGADOS.
VALOR FINAL: R$ 120.000,00.

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE ASSESSORIA JURÍDICA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PARECER PELA LEGALIDADE.

I - RELATÓRIO:

1. Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico, solicitado pelo Prefeito, acerca da contratação de empresa especializada na prestação de assessoria jurídica em licitações e contratos administrativos.
2. Para este fim foram colacionados aos autos alguns documentos, dentre os quais se destacam:

I. Termo de abertura do processo – fls. 01;
II. Documento de Formalização da Demanda – DFD – fls. 02-04;
III. Estudo Técnico Preliminar – ETP – fls. 05-16;
IV. Análise de Riscos – fls. 17-19;
V. Proposta de preços – fls. 20-25;
VI. Portaria Nº 006/2024-PMTS de nomeação de Agente de Contratação e Pregoeiros – fls. 29;
VII. Portaria Nº 007/2024-PMTS de designação da Equipe de Apoio – fls. 30;
VIII. Portaria Nº 750/2023/PMTS de designação do Fiscal de Contratos – fls. 31;
IX. Certidão de conformidade com o Art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021 – fls. 32;
X. Demonstração de existência de recursos orçamentários – fls. 33;
XI. Certidão de compatibilidade com a LDO – fls. 36;
XII. Termo de Referência – fls. 38-41;
XIII. Documentação da empresa:

a. Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da união – fls. 44;
b. Certidão negativa de débitos estadual – fls. 45-46;
c. Certidão negativa de débitos tributários municipais e à dívida ativa – fls. 47;
d. Certidão negativa de débitos trabalhistas – fls. 49;
e. Cadastro no CNPJ – fls. 50;
f. Certidão de averbação de Balanço junto à OAB – fls. 51-60;
g. Contrato social – 2ª alteração – fls. 61-66;
h. Atestados de capacidade técnica – fls. 67-75;

THIAGO BRAGA DUARTE:00721553290
Assinado de forma digital por THIAGO BRAGA DUARTE:00721553290

i. Currículo vitae – Fábio Júnior Carvalho de Lima – fls. 76-78
j. Comprovação capacidade técnica – fls. 81-96

XIV. Razão da Escolha do Fornecedor – fls. 97-98;
XV. Minuta de contrato – fls. 99-102; e
XVI. Certidão de Segregação de Funções – fls.104.

3. O órgão demandante justificou a contratação por meio da inexigibilidade de licitação, ou seja, afirmando que há a justificativa de que a empresa **CARVLAHO DE LIMA ADVOGADOS**, inscrita no CNPJ nº. 29.285.081/0001-03, por meio do seu corpo técnico composto por profissionais qualificados, atenderia satisfatoriamente as necessidades da Administração Pública quanto ao objeto da contratação em sua essencialidade, singularidade e adequabilidade.

4. É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO:

5. Inicialmente, cabe registrar que a licitação consiste em um procedimento administrativo em que, respeitados os princípios que regem a Administração Pública, em especial a igualdade entre os participantes (isonomia), deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em contratar com as entidades governamentais.

6. A adoção de licitação prévia à celebração de contratos de obras, serviço compras e alienações pela Administração Pública é regra geral em nosso ordenamento jurídico, imposta diretamente pela Constituição Federal (art. 37, XXI), senão vejamos:

> **"XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;"**

7. Tal disposição, no entanto, é excepcionada pela Lei 14.133/2021, que estabelece hipóteses em que permite que a Administração Pública contrate independentemente de prévio processo licitatório, quais sejam, as situações de dispensa e inexigibilidade de licitação.

8. Neste sentido, na dispensa o objeto é licitável, mas se permite que a Administração, nos casos previstos em lei, dispense a licitação; já a **inexigibilidade** representa caso em que há inviabilidade material ou jurídica de competição, tornando impossível a realização de certame licitatório.

9. Uma das situações de inexigibilidade é a inviabilidade de competição marcada pela aquisição de objeto ou prestação de serviço que só possa ser fornecido/prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.

10. Referente à inexigibilidade de licitação, o respeitável Hely Lopes Meirelles preleciona:

THIAGO BRAGA DUARTE:07215532 90 Assinado de forma digital por THIAGO BRAGA DUARTE:07215532 90

> **"(...) a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato."**[1]

11. É importante enfatizar que a contratação direta não possibilita à Administração Pública a adoção de critérios arbitrários para a sua realização, sem qualquer suporte legal. Tal como na licitação, a dispensa e a inexigibilidade de licitação imprescindem da instauração de processo administrativo que possibilite o controle interno, judicial e social, contribuindo para a fiel aplicação de princípios basilares como o da Moralidade e o da Supremacia do Interesse Público. Esse processo administrativo deve conter, dentre outros requisitos, a motivação do afastamento da licitação.

12. A contratação direta, via inexigibilidade de licitação, para prestação do serviço de assessoria jurídica depende, portanto, do preenchimento dos requisitos básicos previstos no art. 74, inciso II, da Lei nº. 14.133/2021:

> **Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:**
>
> **[...]**
>
> **III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:**

13. Relativamente ao tema em comento, é recomendável a observância às disposições do TCU sedimentadas nas seguintes Súmulas:

> **Súmula/TCU nº 252**
> **"A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n. º 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. "**
>
> **Súmula /TCU nº 264**
> **"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 8.666/1993" (TC-012.209/2009-3, Acórdão nº 1.437/2011-Plenário)."**

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 38ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 306.

THIAGO BRAGA DUARTE: 00721553290 Assinado de forma digital por THIAGO BRAGA DUARTE:00721553290

14. Dessa forma, tendo em vista a necessária motivação dos atos administrativos, a Administração precisa deixar comprovado aos autos a presença simultânea de serviço técnico especializado, a natureza singular do serviço e a notória especialização do contratado.

15. A singularidade do objeto está na pertinência entre as características especiais do serviço fornecido e os objetivos da Administração. Não se pode confundir singularidade com exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade, pois se fosse único e inédito seria caso de inexigibilidade fulcrada no caput do art. 74 e não pela natureza singular do serviço.

16. A singularidade é exatamente o elemento que torna o serviço peculiar, isto é, especial. Não basta que o serviço seja delineado nas alíneas do art. 74, III, pois isso não o torna especial (singular). A singularidade do objeto restará caracterizada quando houver prestação de serviço diferente, em relação ao convencional ou rotineiro no mercado.

17. Oportuno registrar que a singularidade do objeto a ser prestado não induz à conclusão da obrigatória ausência de pluralidade de sujeitos passíveis para executar o objeto. A natureza singular deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos especializados. Singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo.

18. Registre-se que a inviabilidade de competição que autoriza a inexigibilidade de licitação decorre basicamente da singularidade do interesse público perseguido pela Administração na contratação por ela proposta, conforme adverte Marçal Justen Filho [2]:

> "De modo geral, poderia dizer-se que a inviabilidade de competição apenas ocorre em casos em que o interesse público apresenta peculiaridades e anomalias. Quando o interesse puder ser satisfeito por uma prestação padrão, desvestida de alguma peculiaridade, a competição será possível e haverá licitação.
>
> Deve destacar-se, portanto, que a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade.
>
> [...] Em todos os casos de inviabilidade de competição, há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse público dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade. Um objeto singular se caracteriza quando é relevante para a Administração Pública a identidade específica do objeto, sendo impossível sua substituição por 'equivalentes'.
>
> Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse público a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de contratação administrativa, por ser ele o

[2] Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética, 11ª Ed., págs. 271/272.

THIAGO BRAGA DUARTE:07215532290 Assinado de forma digital por THIAGO BRAGA DUARTE:07215532290

> único adequado a atender o interesse público ou pela impossibilidade de atendimento ao interesse público, de modo equivalente, através de outro objeto"

19. No mesmo sentido, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello que:

> "Se 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 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.
> (...). Assim também, haverá perícias, avaliações ou projetos de tal modo singelo e às vezes até mesmo padronizados que, ou não haveria espaço para ingresso de componente pessoal do autor, ou manifestar-se-ia em aspectos irrelevantes e por isto incapazes de interferir com o resultado do serviço.
> Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa."[3]

20. Acerca do pressuposto essencial da notória especialidade dispõe o parágrafo terceiro do art. 74, da Lei nº. 14.133/2021:

> **Art. 74 –** ***Omissis***
>
> [...]
>
> **§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.**

21. Com relação a singularidade, o parecer emitido pela Secretária de Administração declara expressamente a singularidade e a notória especialização da empresa que se pretende contratar.

22. Cabe sublinhar que as autoridades competentes deverão se atentar se a documentação da empresa atende ao elencado pelas normas legais apresentadas acima, como as características de qualificação exigidas, tais como singularidade, tanto do objeto quanto do sujeito, pela relação de confiança que o serviço prestado exige, além da notória especialização, experiência em contratação com a Administração Pública e singular atuação em contratos semelhantes, e adequação dos serviços propostos ao rol daqueles especificados no art. 74, III, da LLC, ensejando a inviabilidade da licitação, tornando inexigível o processo licitatório.

[3] Curso de Direito Administrativo. 25ª Ed., Malheiros, 2008, págs. 540/541.

THIAGO BRAGA DUARTE: 00721553290 Assinado de forma digital por THIAGO BRAGA DUARTE:00721553290

23. Com relação a minuta de contrato apresentado, entendo estar de acordo com a legislação vigente, bem como, da análise da documentação apresentada, a empresa a ser contratada preenche os critérios de habilitação, conforme documentos anexos aos autos.

24. Por fim, cabe ressaltar que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir os órgãos integrantes da Administração Pública Municipal no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

25. É função da Procuradoria Geral apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

26. Cumpre ressaltar que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, bem como que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

27. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva de quem lhe der causa.

28. Portanto, destaca-se que parecer é ato enunciativo por meio do qual o agente emite opinião acerca de determinada situação. Salvo disposição legal e expressa em contrário, o parecer não vincula a autoridade à qual se dirige, tratando-se de mera orientação.

29. Destaca-se ainda, que incumbe a esta Procuradoria Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não competindo analisar aspectos de conveniência e oportunidade ou aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa (por exemplo, especificações do objeto, justificativas, pesquisa de mercado, cálculo de apuração de preços, autenticidade das certidões, entre outros).

30. Outrossim, devem ser cumpridos todos os ditames acima expostos, bem como as normas esculpidas nas Leis 14.133/2021, 4.320/1964, LC. 101/2000, e demais atinentes ao caso, respeitando ainda os princípios norteadores da Administração Pública fincados na constituição da República Federativa do Brasil e Legislações infraconstitucionais.

III – CONCLUSÃO

31. Face ao exposto (considerando os supracitados dispositivos, os entendimentos doutrinários, a Orientação Normativa da AGU e as Súmulas do TCU), informa-se que o pedido, **S.M.J**., é passível de deferimento mediante a Inexigibilidade de Licitação para o contrato pretendido, devendo-se observar as regras de publicidade das contratações diretas, previstas na legislação, de competência da Senhora Agente de Contratação.

THIAGO BRAGA DUARTE:07215532290 Assinado de forma digital por THIAGO BRAGA DUARTE:07215532290

32. Chamo atenção para a **ausência de certidão** de regularidade junto ao Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – **FGTS**, que é elemento **imprescindível** para o devido prosseguimento regular do processo, **E QUE DEVERÁ SER JUNTADA AOS AUTOS DE FORMA OBRIGATÓRIA, ANTES DA ASSINATURA DO TEMO DE CONTRATO**.

33. Ademais, primando resguardar o erário e o interesse público, **oriento**, que os autos sejam encaminhados à Controladoria Geral do Município, para que, dentro de suas competências institucionais, análise do presente processo, manifestando-se no que couber.

34. Sem mais, devolvo os autos ao solicitante, para providências que entender.

É o parecer! Terra Santa – PA, 28 de março de 2024.

THIAGO BRAGA DUARTE:00721553290
Assinado de forma digital por THIAGO BRAGA DUARTE:00721553290

THIAGO BRAGA DUARTE
Procurador Geral do Município
Port. 0407/2022/PMTS