



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município



PARECER JURÍDICO Nº. 015/2021 de 28 de janeiro de 2021.

ORGÃO SOLICITANTE: SETOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

PROCEDIMENTO: INEXIGIBILIDADE Nº 011/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO: Nº 021/2021

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA NA MONITORAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE CONVÊNIOS EM TODAS AS ESFERAS A FIM DE ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU, NA ÁREA DE DIREITO PÚBLICO, CONFORME JUSTIFICATIVA E DOCUMENTAÇÃO EM ANEXO.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA: CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEI 8.666/93.

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU, CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS, ASSESSORIA E CONSULTORIA NA MONITORAÇÃO E ACOMPANHAMENTO DE CONVÊNIOS, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 011/2021, LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE.

I. DA CONSULTA

Via encaminhamento, pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Vitória do Xingu-PA, para fins de análise da viabilidade da contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos profissionais especializados de Assessoria e Consultoria na Monitoração e Acompanhamento de Convênios em todas as esferas a fim de atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Vitória do Xingu, na área de direito público, competindo-lhe as atividades de natureza singular, através da modalidade inexigibilidade de licitação, fundamentada no inciso II, e § 1º do artigo 25 da Lei Federal nº 8666/93; para análise e emissão de parecer técnico jurídico, tendo em vista a necessidade e as justificativas apresentadas pela análise de Documentação e pelo Procedimento da Licitação.

Trata-se, na espécie, de procedimento de inexigibilidade de licitação, cujo objeto contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos profissionais especializados de Assessoria e Consultoria na Monitoração e Acompanhamento de Convênios em todas as esferas a fim de atender as necessidades da Prefeitura Municipal



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município



de Vitória do Xingu, na área de direito publico, obrigar-se-á a prestar serviços para a contratante, Prefeitura Municipal de Vitória do Xingu-PA.

Aponto o recebimento dos autos da inexigibilidade nº 011/2021, para fins do disposto no art. 38 da Lei 8666/93.

Nos autos constam a proposta, os atos administrativos pertinentes e toda documentação da empresa **DSALES ASSESSORIA E CONSULTORIA EIRELI**, inscrita no CNPJ: 30.145.018/0001-42, sediada em Itupiranga - PA, assim como as certidões negativas e os atestados de capacidade técnica e certificados de cursos técnicos.

É o sucinto relatório, passo a opinar.

II. DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE

A Seção IV da Lei nº 8.666/93, que trata do Procedimento e Julgamento dos processos licitatórios, prescreve em seu artigo 38, inciso VI:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: [...]

VI – pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade. (Destacamos)

Ademais, dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo legal que "as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por Assessoria Jurídica da Administração." Em cumprimento, portanto, à determinação legal, passa-se à análise da questão trazida nestes autos.

III. CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS

Inicialmente, registre-se que os **pronunciamentos desta Assessoria Jurídica, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Inicialmente é válido registrar que o exame jurídico prévio das minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes de que trata o parágrafo único do artigo 38, da lei nº 8.666/93, é exame "que se restringe à parte jurídica e formal do instrumento, não abrangendo a parte técnica dos mesmos." (Tolosa Filho, Benedito de Licitações: Comentários, teoria e prática: Lei nº 8.666/93. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 119).

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

Cumprе esclarecer, também, que toda verificação desta Assessoria Jurídica



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município



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

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade nos termos do inciso VI do artigo 38 da Lei nº 8.666/93, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

Dito isso, cumpre pontuar que a contratação de serviços pela Administração Pública deve pautar-se na conveniência, oportunidade, atendimento ao interesse público e na disponibilidade de recursos, além de observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, dentre outros.

IV. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

O *princípio da licitação* significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público. É hoje um princípio constitucional, nos precisos termos do art. 37, XXI, da Constituição, *in verbis*:

"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".

O art. 37, XXI, como nele se lê, alberga o princípio, *ressalvados os casos especificados na legislação*. O texto é importante, porque, ao mesmo tempo em que firma o princípio da licitação, prevê a possibilidade legal de exceções, ou seja, autoriza que a legislação especifique casos para os quais o princípio fica afastado, como são as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Se o princípio é constitucional, a exceção a ele, para ser válida, tem que ter também previsão constitucional. Essa cláusula excepcional é que dá fundamento constitucional as hipóteses, previstas em lei (Lei 8.666, de 1993), de *licitação dispensada*, de *licitação dispensável* e as de *inexigibilidade de licitação*.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município



Feitas tais considerações, vale assentar que, de acordo com o quanto disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações, 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.”

As exceções, por sua vez, segundo o referido artigo, deverão estar expressamente previstas em Lei. Sendo assim, o Legislador infraconstitucional, ao editar a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), enumerou, nos artigos 17, I e II, 24 e 25, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, respectivamente.

Diz o art. 25 da Lei 8.666/93, *verbis*:

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

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, **de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. (Destacamos)

§1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente do 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 contratado.

No que se refere às hipóteses de contratação direta, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, esclarece que:

“(...) na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que ficaria inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.” (Destacamos)

Nesse contexto, insta registrar que a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 25, II, autoriza a contratação direta de serviços técnicos enumerados no seu artigo 13, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Repise-se que, para que se caracterize a situação de inexigibilidade descrita no supracitado inciso II do artigo 25, é necessária a configuração, no caso concreto, do requisito de admissibilidade expressamente previsto no *caput* do artigo 25, qual seja, a inviabilidade de competição, que, em tais situações, somente se perfaz, através da presença cumulativa de dois pressupostos: a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município



Isso porque, analisando os documentos acostados, bem como a 'vida' pregressa da empresa, constata-se a que perfilhe pelo entendimento de que o serviço oferecido é de notória qualidade e especialidade técnica.

In casu, a interessada, segundo os documentos repousados, já obteve contratos com outras pessoas jurídicas de direito público, ocasião em que se fez a satisfação dos seus usuários com o serviço oferecido.

De mais a mais, de notar que os documentos colacionados pela pessoa jurídica espelham a sua regularidade jurídica, técnica e fiscal, inexistindo, nesta senda, motivos ou vícios que ensejem a rejeição da pretensão à contratação almejada.

Assim, preenchidos os requisitos elencados nos dispositivos epígrafados, é de ser acolhida a contratação.

Além disso, o aludido prestador deve ser titular de **NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO**, assim conceituada pelo §1º do citado artigo 25, como:

"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."

Vê-se, pois, que o requisito da **NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO** não se confunde com a especialização comum, ordinária. Ao revés, é a especialização diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo de atuação.

Passando a analisar mais especificamente o pressuposto da **NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO**, saliente-se que o mesmo se perfaz nos atributos que destacam um determinado particular em relação aos demais, traduzindo-se, portanto, na sua maior habilitação em executar o objeto singular do contrato.

Sublinhe-se que este pressuposto poderá ser testificado mediante documentos formais, como título de especialização, certificado de cursos, autoria de obras técnicas e o desenvolvimento eficaz de serviços semelhantes.

É cediço que a Administração não tem como atestar, com exatidão, a capacitação do contratado. Todavia, tal fato não a autoriza a contratar diretamente o particular sem perquirir a qualificação do mesmo, a fim de que fique evidenciado, ao menos, que suas habilidades transcendem o conhecimento comum e que são adequadas à execução do objeto do ajuste.

Além dos requisitos até aqui dispostos, imprescindíveis à contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, II, da Lei nº 8.666/1993, há de se ressaltar também a necessidade de instauração de um processo administrativo prévio pelo Gestor, para que fique devidamente justificado o motivo da inexigibilidade, assim como os elementos dispostos no parágrafo único do artigo 26 da mencionada Lei nº 8.666/1993, a seguir reproduzido:



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município



"Art. 26 (...)

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."

Acrescente-se, por oportuno, que o processo da inexigibilidade de licitação deve ser autuado e processado regularmente como todo e qualquer processo administrativo, devendo conter os elementos enumerados no parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/1993 e, por se tratar de uma relação contratual, recomenda-se, também, a aplicação, no que lhe for compatível, do quanto disposto no artigo 38 da referida Lei de Licitações e Contratos.

A existência de uma pluralidade de profissionais aptos à satisfação do objeto, como se disse, não descaracteriza a inexigibilidade, tampouco retira a carga de subjetividade relativa à execução do objeto: cada profissional ou empresa o executaria de uma forma, mediante a aplicação de seus conhecimentos, critérios, técnicas e táticas. Diante dessa pluralidade de opções para satisfazer o objeto desejado, a questão que naturalmente surge é a de como escolher a solução que melhor atenda ao interesse público, remanescendo, na espécie, típico exercício de competência discricionária. Cabe à autoridade competente e aos seus auxiliares avaliar, motivadamente, a contratação conveniente e oportuna para o município.

Por esse motivo, a Administração, utilizando-se da discricionariedade a ela conferida, avaliando conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, escolhe um dos especialistas em detrimento dos demais existentes.

Assim, como o grau de confiança depositado na contratação do profissional, em razão da sua carga subjetiva, não é suscetível de ser valorado no bojo de um certame licitatório que se encontra no âmbito de atuação discricionária do administrador público, razão pela qual a competição em um procedimento licitatório padrão se torna inviável.

Visto isso, para cumprir os requisitos legais e provar a notória especialização, foram juntados, Atestados de Capacidade Técnica e Certificados de Cursos atestados estes que evidenciam os serviços para outros órgãos públicos, o que acabam por indicar a especialização notória da empresa.

Desse modo, provada a especialização notória do quadro da empresa que se exige licitação para a contratação, cabe ao administrador público a discricionariedade para definir sobre a singularidade dos serviços prestados pela empresa em questão.

O valor dos honorários discriminado na Proposta de Prestação de Serviços apresentado pelo proponente constante nos autos e evidenciado também por essa CPL em seu Relatório foi estruturado com base nos valores praticados para o mesmo objeto por outras empresas, o que demonstra a coerência do valor proposto com o efetivamente



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Assessoria Jurídica do Município



praticado no mercado.

V. CONCLUSÃO

Do exposto, constata-se que os pareceres jurídicos são atos administrativos meramente enunciativos, constituindo uma opinião que não cria nem extingue direitos, sendo um “expediente” praticado pela assessoria jurídica de enquadramento dos fatos sob o prisma legal de sua ótica, dentro de uma certa coerência.

Assim, à vista do exposto, o parecer é pela regularidade jurídico- formal do processo de inexigibilidade nº 011/2021.

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

Derradeiramente, anoto que está o presente processo condicionado à apreciação e aprovação da autoridade superior.

S.M.J., é o parecer.

Vitória do Xingu-PA, 28 de janeiro de 2021.

PAULO VINICIU SANTOS MEDEIROS
Assessor Jurídico do Município
Matrícula nº 0409247
30.994 - OAB/PA