

**PARECER Nº 453/2022–NSAJ/SESMA**

**PROCOLOS Nº: 6096/2022**

**INTERESSADO: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA/SESMA**

**ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM CONSULTORIA TÉCNICA.**

**CONTRATADA: ZENITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A**

Sr. Secretário Municipal de Saúde,

**I – DOS FATOS**

Trata-se de processo visando à contratação de prestação de serviços de consultoria técnica em licitações públicas e contratos administrativos com a empresa ZENITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A.

Conforme explicado no termo de referência, assim justificou a contratação:

*“Destaca-se que o serviço pretendido pela administração pública no tocante a assessoria e orientação jurídica é um serviço essencial e exige uma experiência na área e diante dos fatos das recentes alterações no âmbito das leis que regem as licitações, contratos administrativos entre outros, necessitando assim, conhecer as orientações mais relevantes e atuais dos Tribunais, da Jurisprudência e dos especialistas no assunto, que doutrinam nessa área. “*

Consoante proposta comercial juntada aos autos, a Empresa Zênite Informação e Consultoria S.A. ofertou o serviço de consultoria por meio dos produtos “Zênite Fácil” e “Orientação por Escrito em Licitações e Contratos”, ao preço total de R\$ 25.912,90 (vinte e cinco mil novecentos e doze reais e noventa centavos), correspondente ao período de 12 (doze) meses de assinatura.

O processo encontra-se com instruído com os seguintes documentos: termo de referência; proposta da empresa ZENITE; certidão de regularidade fiscal federal; certidão de regularidade fiscal estadual; certidão de regularidade fiscal municipal; nota de empenho referente a contratos firmados pela empresa; Estatuto; certidão negativa de débitos trabalhistas;

Em síntese, é o relatório.

## II – DO DIREITO

**Primeiramente, é importante ressaltar que a presente análise, limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa a cargo dos setores competentes desta Secretaria.**

A regra na Administração Pública é a realização de licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações para que seja garantida a igualdade de condições a todos os concorrentes e obtido o melhor preço, ressalvados os casos especificados na legislação (art. 37, XXI, da Constituição Federal).

Contudo, há casos em o interesse público restará melhor atendido pela adoção de procedimento diverso, prevendo a legislação hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação.

Sobre o assunto leciona Vera Lúcia Machado D'Ávila<sup>1</sup>:

A dispensa é figura que isenta a Administração do regular procedimento licitatório, apesar de no campo fático ser viável a competição, pela existência de vários particulares que poderiam ofertar o bem ou serviço. Entretanto, optou o legislador por permitir que, nos casos por ele elencados, e tão-somente nesses casos, a Administração contrate de forma direta com terceiros, sem

---

<sup>1</sup>D'ÁVILA, Vera Lúcia Machado. *Temas Polêmicos sobre licitações e Contratos*. 4ª Ed. São Paulo:Malheiros, p. 97/98.

abrir campo de competição entre aqueles que, em tese, poderiam fornecer os mesmos bens ou prestar os mesmos serviços.

(...)

Diferentemente da dispensa (...), a inexigibilidade de licitação se define pela impossibilidade de licitar por inexistirem produtos ou bens que tenham características aproximadas e que, indistintamente, possam servir ao interesse público, ou por inexistirem pluralidade de particulares que possam satisfazer o fornecimento de bens e serviços.

(...)

Portanto, não podem ser utilizados pelo administrador, indistintamente, conceitos diversos entre si, sob pena de nulidade do procedimento adotado.

A inexigibilidade de licitação se caracteriza pela inviabilidade de competição, de forma que a licitação se torna via inadequada para seleção da proposta mais vantajosa (art. 25 da Lei nº 8.666/93).

Para Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz, a inviabilidade de competição pode decorrer da natureza específica do negócio ou dos objetivos sociais buscados pela Administração Pública.

Nesse sentido, leciona Marçal Justen Filho<sup>2</sup>:

A inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade. A disputa entre particulares por contratos administrativos retrata as peculiaridades do mercado, apta a atender satisfatoriamente as necessidades usais, costumeiras, padronizadas. Assim, como regra, é impensável inexigibilidade para aquisição de folhas de papel para fotocopadora. Trata-se de questão de produto disponível no mercado, que não possui maior especialidade. A questão muda de figura quando a Administração Pública necessitar prestações que escapam a normalidade. Nesses casos é que surgirá a inviabilidade de competição.

A doutrina entende que as hipóteses de inexigibilidade elencadas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos representam uma enumeração meramente exemplificada, vejamos:

---

2 JUSTEL FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 8 ed., São Paulo: Dialética, 2001, p. 278.

Ao contrário do que ocorre na licitação dispensada (pela lei), e na licitação dispensável (pela autoridade, com previsão na lei), as hipóteses de licitação inexigível não estão taxativamente previstas no Estatuto, cabendo ao administrador justificar à autoridade superior a inviabilidade de competição. A enunciação contida nos três incisos do artigo 25 é exemplificada, como se vê da expressão “em especial” na parte final do caput.

(SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Licitações & Contratos Administrativos*. 2 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Esplanada, 1994, p. 105).

Cumpre salientar que a relação dos casos de inexigibilidade não é exaustiva. Com efeito, o art. 25 refere que a licitação é inexigível quando inviável e competição. E apenas destaca algumas hipóteses. Por isso disse, em seguida: “especialmente quando (...)”. Em suma, o que os incisos I e III do art. 25 estabelecem é, simplesmente, uma prévia e já resolvida indicação de hipóteses nas quais ficam antecipadas situações características de inviabilidade, nos termos ali enumerados, sem exclusão de casos não catalogados, mas igualmente possíveis.

Outras hipóteses de exclusão de certame licitatório existirão, ainda que não arroladas nos incisos I a III, quando se proponham situações nas quais estejam ausentes pressupostos jurídicos ou fáticos condicionadores dos certames licitatórios.

(MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 12 ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 474).

Inexiste, desta forma, o pressuposto fático da licitação, que é a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados, de forma que se garanta a isonomia entre os interessados a contratar com a administração pública.

É possível constatar que a expressão “em especial” utilizada no caput da norma em questão, torna aceitável a aplicação da inexigibilidade para outros casos em que os fatos demonstrem que não seja possível realizar o processo licitatório, para melhor entendermos, transcrevemos o disposto no art. 25 da Lei Geral de Licitações:

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;

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. **(Grifo nosso)**.

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

(...)

III - assessorias ou **consultorias técnicas** e auditorias financeiras ou tributárias;

Oliveira: Corroborando com a presente exposição, cita-mos o magistério de

“A inviabilidade de competição pode decorrer de duas situações distintas:

a) impossibilidade fática de competição (ou impossibilidade quantitativa), tendo em vista que o produto ou o serviço é fornecido por apenas um fornecedor (ex.: fornecedor exclusivo); e

b) impossibilidade jurídica de competição (ou impossibilidade qualitativa), pois ausentes critérios objetivos para definir a melhor proposta, de modo que a licitação não teria o condão de estabelecer julgamento objetivo (ex.: contratação de artista)”.

No caso em exame, pretende o Núcleo requisitante que seja contratada a empresa Zênite Informação e Consultoria S/A para prestar serviços de consultoria, por meio dos

produtos “Zênite Fácil” e “Orientação por Escrito em Licitações e Contratos”, com o fito de auxiliar a condução das contratações públicas efetuadas no âmbito da Secretaria Municipal de Saúde.

A subsunção do serviço técnico de consultoria técnica jurídica na área de licitações e contratos administrativos ao permissivo de inexigibilidade de licitação é ainda reforçada pelo teor da Súmula 252 do TCU:

*SÚMULA TCU 252: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 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*

É bem certo que o serviço técnico especializado prestado pela Zênite Informação e Consultoria S/A possui natureza singular, pois decorre de uma atuação intelectual, não podendo, portanto, ser definido de um modo objetivo e selecionado por meio de critérios como preço e/ou técnica.

Ademais, a notória especialização da Zênite Informação e Consultoria S/A foi aqui demonstrada pelos atestados de capacidade técnica emitidos por vários órgãos e entidades públicos juntados aos autos.

Encontram-se ainda atreladas ao procedimento de contratação direta tipificado no artigo 25 em referência as exigências constantes do parágrafo único do art. 26, da Lei nº 8.666/93, ou seja:

“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.  
(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

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

**I – [...];**

**II - razão da escolha do fornecedor ou executante;**

**III - justificativa do preço.**

**IV – [...].” (Grifo nosso).**

A razão da escolha do fornecedor encontra-se explanada no Memorando nº 007/2022-NSAJ e no Termo de Referência que aludem à notória especialização da Zênite Informação e Consultoria S/A que há trinta anos atua especificamente com coleta, organização, produção de informação jurídica e transferência de conhecimento na área da contratação pública.

No que se refere à justificativa de preço, as Notas de Empenho acostadas nos autos afastam a hipótese de abusividade porquanto comprovam aquisições efetuadas por terceiros por preços similares. Destarte, no que se refere à contratação em apreço, restam, pois, atendidas as exigências dispostas no parágrafo único do art. 26, da Lei nº 8.666/93.

### **III – DA CONCLUSÃO**

1.1. Isto posto, opina favoravelmente à contratação de prestação de serviços de consultoria técnica em licitações públicas e contratos administrativos, por meio dos produtos “Zênite Fácil” e “Orientação por Escrito em Licitações e Contratos”, mediante contratação direta da Zênite Informação e Consultoria S.A., em conformidade com as condições no Termo de Referência, com fundamento no art. 25, inc. II, c/c o art. 13, inc. III, ambos da Lei nº 8.666/93 e ainda, no art. 26, II, III, da mesma Lei.

1.2. Condiciona-se a previsão de Dotação Orçamentária que atenda a despesa, conforme proposta.

1.3. Para conclusão do procedimento de inexigibilidade, é necessária a autorização da autoridade competente, nos termos do art. 38 c/c §2º do art. 54 ambos da Lei nº. 8.666/93.

1.4. Deverá ser publicado a autorização da autoridade superior e somente, posteriormente, publicado o extrato do contrato firmado entre as partes, em atenção ao princípio da publicidade, nos termos do art. 26 da lei nº. 8.666/93.

Belém, 14 de março de 2022.

**IZABELA BELÉM**

**Assessora Jurídica – NSAJ/SESMA**

**Ao Gabinete do Secretário**

- 1. De acordo**
  - 2. Para deliberação superior**
- Belém-PA, 14 de março de 2022**

**Andréa Moraes Ramos**  
**Chefe do NSAJ/SESMA**