



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

PARECER TÉCNICO JURÍDICO Nº 027/2022-PGM.

Assunto: Contratação de empresa para prestação de serviços especializados em consultoria e assessoria técnica e operacional na área de licitações e contratos administrativos, no âmbito da Prefeitura Municipal de Eldorado do Carajás, Secretarias integradas e Fundos Municipais.

Referência: Processo Licitatório nº 6/2022-010.

Modalidade: Inexigibilidade.

Fundamento legal: Lei Federal nº 8.666/93, art. 25, inciso II.

Interessado: Comissão Permanente de Licitações.

INEXIGIBILIDADE DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA EM CONSULTORIA E ASSESSORIA TÉCNICA E OPERACIONAL NA ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, NO ÂMBITO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ELDORADO DO CARAJÁS, SECRETARIAS INTEGRADAS E FUNDOS MUNICIPAIS, COMPREENDENDO O ACOMPANHAMENTO, APERFEIÇOAMENTO E MODERNIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DESTINADOS AS ÁREAS DE COMPRAS, LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVO, APERFEIÇOAMENTO A INSTRUÇÃO DE PROCESSOS ADMINISTRATIVOS E A UTILIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE LICITAÇÕES, CONFORME A LEGISLAÇÃO VIGENTE. LEI FEDERAL Nº 8.666/93, ART. 25, INCISO II.

1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

À Procuradoria Geral Municipal à luz da legislação vigente incumbe, neste ato, prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, restrito à legalidade quanto à matéria ora consultada, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados neste âmbito, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa sujeitos exclusivamente ao crivo do Gestor.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

Destarte, o referido parecer versa sobre a matéria de competência da Municipalidade, em face do interesse local, com respaldo no artigo 74 da Lei Orgânica do Município de Eldorado do Carajás/PA, sendo esta revisada e atualizada no ano de 2022, pela Emenda à Lei Orgânica nº 02, ao qual temos:

*Art. 74 *** - A Procuradoria-Geral do Município é a instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, ainda, nos termos da lei, as atividades de consultoria do Poder Executivo e, privativamente, a execução da dívida ativa de natureza tributária. – grifo nosso.*

Ademais, cumpre mencionar que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB.

Desta forma, para confecção do presente instrumento, deve ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo em questões de oportunidade e conveniência contratual (Art. 2º, § 3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conformidade e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente inexigibilidade de licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos, que deverão ser analisados posteriormente pelos setores responsáveis, tais como: financeiro, contábil e de controladoria.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

2. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico realizada pela Comissão Permanente de Licitação, notadamente acerca do regular atendimento aos preceitos e exigências normativas para a INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO referente ao Processo Licitatório nº 6/2022-010. Desta forma, e em atenção ao dispositivo previsto no artigo 38, inciso VI da Lei 8.666/93, alterada e consolidada, manifestamos parecer jurídico pertinente ao assunto nos termos que seguem.

Submete-se à análise jurídica desta Procuradoria o Processo administrativo licitatório supracitado, cujo objeto é Contratação de empresa para prestação de serviços especializados em consultoria e assessora técnica e operacional na área de licitações e contratos administrativos, no âmbito da Prefeitura Municipal de Eldorado do Carajás, Secretarias integradas e Fundos Municipais, compreendendo o acompanhamento, aperfeiçoamento e modernização dos serviços destinados as áreas de compras,



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

licitações e contratos administrativo, aperfeiçoamento a instrução de processos administrativos e a utilização dos sistemas de licitações, conforme a legislação vigente.

Os autos foram regularmente autuados pela Comissão Permanente de Licitação e se encontram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Ofício de solicitação do objeto, subscrito pelo Secretário Municipal de Administrativo (Ofício. Nº 0237/2022);
- b) Justificativa e razão da escolha da contratação;
- c) Solicitação de Pesquisa de mercado;
- d) Pesquisas de preços (03 pesquisas realizadas);
- e) Previsão de dotação orçamentária, informando a existência de crédito orçamentário para a contratação;
- f) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira da gestora;
- g) Autuação e Portaria da CPL;
- h) Minuta de instrumento de contrato;
- i) Proposta Comercial da empresa C. M Sousa Empreendimentos e Assessoria;
- j) Atos Constitutivos da empresa, Documentos pessoais, Cartão CNPJ, Licença de Funcionamento, Inscrição Municipal, Certidões Negativas Federais, Estaduais e Municipais, Balanço patrimonial, Certidão de simplificação digital, Declaração de que não emprega menor, Atestado de capacidade técnica;
- l) Processo de Inexigibilidade e justificativa da escolha;
- m) Despacho encaminhando processo para Procuradoria Geral do Município, datado de 30/11/2022.

Após tramites dos atos administrativos na sequência cronológica e procedimental imposto por força do **art. 38, Lei nº 8.666/93**, encaminhou-se os autos para esta procuradoria para manifestação dos aspectos jurídicos.

É o sucinto relatório.

3. FUNDAMENTAÇÃO



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

Passo, a priori, a fundamentar e, a posteriori, a opinar.

Destarte, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade de se efetuar a Inexigibilidade de Licitação, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a questões jurídicas.

Esse esclarecimento é necessário porque o parecer jurídico, conforme orientação da melhor doutrina e da jurisprudência, é ato de natureza meramente opinativa não vinculante, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais oportuna e conveniente.

A premissa elementar adotada pelo ordenamento jurídico pátrio, no que concerne a contratação pela Administração Pública, é de que todas as aquisições de bens ou contratação de serviços com terceiros levadas a efeito pelo ente Público, serão necessariamente precedidas de licitação, de modo a identificar e escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Dessa feita, a licitação, por força de dispositivos constitucionais (XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 8.666/93), é regra para a Administração Pública que, ao necessitar adquirir produtos ou executar algum tipo de serviço, deve abrir um processo de licitação para escolher seus fornecedores ou prestadores de serviços, devendo fazer, sempre, a opção pela proposta mais vantajosa ao atendimento do interesse público diretamente envolvido, colocando em condições de igualdade as empresas que do certame queiram participar.

Convém relatar que a Lei nº 8.666/93, ao mesmo tempo em que impõe a obrigatoriedade de licitação, mitiga tal ato quanto à determinados serviços, ao criar um rol pertinente às dispensas e inexigibilidades de licitação. Assim, é preponderante nos termos na seara das licitações inexigíveis, uma vez que é neste rol que se encaixam os serviços de contabilidade e consequente limite jurídico aplicável à contratação referida.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

Conforme as características dos serviços, objeto deste procedimento, a Comissão verificou que os serviços requeridos se enquadram no rol de serviços do art. 25, inciso II, §1º c/c art. 13, ambos da Lei Federal n.º 8.666/93, sendo assim, inexigível a licitação nos termos do inteligente Diploma legal.

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;*

(...) § 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. (Grifamos.)

Consta dos autos proposta da empresa, cujo ramo de atividade é inquestionavelmente dedicado ao objeto a ser contratado, além da prestação de serviços anteriores realizados em favor de diversos Municípios paraenses, sendo, portanto, suficientemente comprovada a notória especialidade e experiência na área pública no Estado do Pará.

De acordo com os documentos colacionados aos autos, bem como, em decorrência do texto legal, é pacífico o entendimento de que a prestação dos serviços poderá ser contratado por meio de inexigibilidade de licitação. Desta forma, conforme já preceituava MARÇAL JUSTEN FILHO (2009), a **“inexigibilidade é um conceito anterior ao da dispensa. Naquela, a licitação não é instaurada por inviabilidade de competição”**, o que notadamente acontece no caso em apreço.

Acerca do tema, continua a discorrer o Administrativista:

Há uma primeira espécie que envolve inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado. A segunda espécie abrange os casos de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado. Na primeira categoria, encontram-se os casos de inviabilidade de



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

competição por ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação. São as hipóteses em que é irrelevante a natureza do objeto, eis que a inviabilidade de competição não decorre diretamente disso. Não é possível a competição porque existe um único sujeito para ser contratado. Na segunda categoria, podem existir diversos sujeitos desempenhando a atividade que satisfaça a necessidade estatal. O problema da inviabilidade de competição não é de natureza numérica, mas se relaciona com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto a própria profissão desempenhada. Não é viável a competição porque características do objeto funcionam como causas impeditivas" (JUSTEN FILHO, 2009, p. 346).

Quanto ao requisito confiança, importante esclarecer que a contratação prevista no inc. II do art. 25 da Lei n.º 8.666/93 é balizada pelo princípio da pessoalidade que impõe critério subjetivo do julgamento ancorado por este elemento, que deve ser baseado na capacidade da pessoa notoriamente especializada. Não se tratando, portanto, de um critério de confiança subjetivo exclusivamente de quem contrata (do agente que decide), mas relacionado à pessoa que será contratada.

Dessa forma, podemos afirmar que no presente caso o critério de confiança foi objetivo, pautado no êxito, solidez e comprometimento demonstrado pela empresa em demandas semelhantes ao objeto a ser contratado.

Vale ressaltar, que se tratando de trabalho especializado, esse tipo de contrato está fundado na confiança e confiança não se licita, ou se tem ou não se tem. Portanto, no presente caso, verificamos que foram demonstrados os requisitos legais exigidos para configuração da inexigibilidade de licitação, quais sejam, **a confiança, a especialização, a notoriedade da empresa e singularidade dos serviços a serem contratados**, que tornam inviáveis a realização de licitação e de competição para contratação dos serviços técnicos ora pretendidos pela Administração. Neste diapasão, a celebração do contrato, com a inexigibilidade de licitação é legal, não afronta os princípios reguladores da Administração Pública.

No que se refere a justificativa do preço a ser avençado, normalmente a justificativa do preço fundamenta-se em uma prévia cotação de preço junto a um banco de preços, a contratações similares de outros entes públicos, a mídias especializadas, a



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

outros fornecedores, ou por outro meio idôneo que possa aferir o valor médio de mercado em contratações similares.

Não obstante, quanto aos casos de inexigibilidade de licitação, devemos rememorar que estes estão fundados na premissa de inviabilidade de competição, sob o fundamento de que esses serviços seriam caracterizados como singulares e ainda executados por profissionais de notória especialização. Nessas situações, verificamos um fator complicador nas realizações de pesquisa de preço.

Com efeito, os serviços técnicos na área licitatória, são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo ser considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

Outrossim, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa singularidade seja relevante. Ou seja, ainda que os serviços de natureza contábil, jurídico e licitatória sejam singulares, é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello:

"[...] 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 estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, esses, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessários para a satisfação do interesse em causa" (2000, p. 479)."

Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e quando o produto do trabalho do profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público, aliado à aptidão técnica, no quantitativo e na especialidade de conhecimento e experiência dos profissionais que



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

circundam um propenso contratado, não abrangidos pelo pessoal da Administração Municipal.

Sobremais, devemos entender que uma contratação não precisa estar amparada decisivamente no preço, mas o processo deve necessariamente justificar o preço a ser aceito, visando assegurar a vantajosidade da contratação. Neste sentido, a justificativa do preço adota 02 (dois) possíveis sentidos: a) a compatibilidade do preço ajustado com o de mercador, ou b) a adequação do preço, pontualmente, caracterizando como justo, certo e vantajoso diante da pretensa contratação.

Desse modo, no caso de inexigibilidade de licitação uma da forma legítima para justificar o preço seria a apresentação pelo pretenso contratado de preços praticados perante outras instituições ou órgãos, públicos ou privados.

Este vem sendo o posicionamento do Tribunal de Contas da União, a exemplo do que foi decidido pelo Plenário daquela Egrégia Corte, através do Acórdão n.º 1.565/2015, vejamos:

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) 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.** (grifo nosso)

Conforme verifica-se nos autos, foram juntadas diversas contratações similares com outros entes públicos para amparar a razão da escolha da empresa e do valor.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO DE ELDORADO DO CARAJÁS
CNPJ - 84.139.633/0001-75

Da análise da disponibilidade orçamentária, observo que **os recursos orçamentários foram 'previamente' destinados à realização da despesa**, em obediência ao art. 14 da Lei 8.666/93.

A minuta do contrato apresentada segue o que dispõe o artigo 54 e seguintes, da Lei de licitação nº 8.666/1993, de modo que, após a análise desta Procuradoria Jurídica, verificou-se que a mesma se adequa à situação fática da presente contratação.

4. CONCLUSÃO

Pelo exposto, à vista das considerações precedentemente feitas, à luz da Lei nº 8.666/93, entende-se como adequado os procedimentos administrativos adotados para a contratação via Inexigibilidade de Licitação, desse modo esta Procuradoria manifesta pela possibilidade jurídica da contratação, deixando registrado que a avaliação da conveniência e oportunidade é de competência exclusiva do gestor municipal, que deve ponderar sobre a vantajosidade do ato.

É o Parecer, s.m.j. 11 Laudas.

Eldorado do Carajás/PA, 02 de dezembro de 2022.

DARC' LANE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora-Geral do Município
Portaria nº 025/2022