



BARCARENA
PREFEITURA



PGM

Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO Nº 654/2023/PGM/PMB

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 238/2023

INEXIGIBILIDADE Nº 6034/2023

ÓRGÃO(S) INTERESSADOS(S): SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

OBJETO: ESCOLHA DE CONSELHEIROS TUTELARES, ATRAVÉS DE FORMAÇÃO INICIAL, ELABORAÇÃO, APLICAÇÃO E CORREÇÃO DE PROVAS DE CONHECIMENTO AOS CANDIDATOS AO CARGO DE CONSELHEIROS TUTELARES DE BARCARENA/PA.

EMENTA: ANÁLISE. PARECER JURÍDICO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, INC. II, C/C ART. 13, INC. VI, DA LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE DE CONTRATAR.

Vistos e analisados.

I – RELATÓRIO.

1. Trata-se de processo administrativo nº 238/2023 encaminhado pela Secretaria Municipal de Assistência Social ao Departamento de Licitações e, em ato contínuo, a esta Procuradoria, por força do disposto no art. 38, inc. VI da lei n.º 8.666/93, para análise e emissão de parecer, instruído com os seguintes documentos:

- a) Formalização de Demanda – Licitação e Contratos (SEMAS) – OFÍCIO nº 217/2023;
- b) Termo de Referência com justificativa para contratação;
- c) Proposta da empresa a ser contratada;
- d) Decreto de instituição da Comissão de Licitação;
- e) Autuação do processo pela CPL;
- f) Solicitação de documentação à empresa LUCIANO BETIATE TREINAMENTOS & COMERCIO LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 12.036.678/0001-03, indicada pela Secretaria Municipal de Assistência Social;
- g) Documentos da empresa;
- h) Autorização e Declaração de adequação orçamentária devidamente assinados pela autoridade superior competente;
- i) Razão da escolha;
- j) Justificativa de preço;



BARCARENA
PREFEITURA



PGM

Procuradoria Geral do Município

- k) Minuta de Contrato, e;
 - l) Outros inerentes à contratação.
2. É o necessário para boa compreensão.
 3. Passamos a análise.

II – ANÁLISE JURÍDICA.

II.1 – DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Dito isso, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Assessoria Jurídica. Logo, o exame a ser realizado no presente parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se contratar por Inexigibilidade de Licitação a empresa pretendida, cujos pontos de caráter técnico, econômico ou discricionário, como dito, estão excluídos desta análise.

5. Feita esta consideração, passamos a análise.

II.2 – DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAR

6. Via de regra, temos que a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, bem como na Lei nº 8.666/93.

“Art. 37 - (...)

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. Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.



BARCARENA
PREFEITURA



PGM

Procuradoria Geral do Município

8. Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”

9. Dessa forma, a licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para atender o seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

10. Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, aquela que é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para o poder público.

11. Entretanto, a própria Constituição Federal prevê que a referida regra não é de incidência absoluta, cabendo à Lei de Licitações indicar as hipóteses “excepcionais” de contratação sem o rigor atinente à licitação.

12. Na ocorrência de licitações impossíveis e/ou inviáveis, a lei previu exceções à regra, as Dispensas de Licitações e a Inexigibilidade de Licitação. Isto é, haverá casos em que o gestor podendo realizar um processo licitatório, poderá dispensar a realização do certame em virtude da existência de determinadas situações, nos termos do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Assim como, haverá casos em que o gestor estará diante de situações que não necessitarão da realização de licitação, tal como aquelas previstas no art. 25 do referido diploma legal.

13. Isto, por si só, não significa que não deva ser formalizado um processo administrativo para a contratação direta, mas, tão somente, que poderá ser dispensado ou inexigível a realização de um processo licitatório com todas as suas características, devendo,



BARCARENA
PREFEITURA



PGM

Procuradoria Geral do Município

obrigatoriamente ser elaborado um processo para atendimento dos requisitos exigidos por cada uma dessas modalidades de contratação.

14. No caso em apreço, observa-se que a Administração Pública intenta contratar a empresa LUCIANO BETIATE TREINAMENTOS & COMERCIO LTDA para prestação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal por meio de processo de inexigibilidade e, considerando as justificativas apresentadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social, de que há necessidade de capacitar os novos conselheiros para as atividades que passarão a assumir, vemos que a situação enquadra-se nas disposições do art. 25, inc. II e art. 13, inc. VI da Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

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;

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

[...]

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

15. Nesse sentido, dispõe a Súmula nº 252 do Tribunal de Contas da União:

"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."

16. Extraem-se da norma três elementos para a configuração de inexigibilidade: a) que os serviços sejam enquadrados pela Lei nº 8.666/93 como técnicos especializados; b) que seja singular; e c) possua notória especialização.

17. No que diz respeito à caracterização do objeto como serviço técnico especializado, temos que no rol do art. 13 supramencionado, entre os serviços cuja licitação é inexigível, estão o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Destarte, o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal já se enquadram, pela própria definição legal como serviço técnico especializado, mas, em comprovação, temos que a empresa pretendida lida diretamente com a capacitação de

PGM

Procuradoria Geral do Município

conselheiros no âmbito desenvolvimento das habilidades pessoais e profissionais que o cargo exige.

18. No que tange à natureza singular do serviço, compreende-se que depende da demonstração da excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita e da impossibilidade de sua execução por parte de um profissional comum. Essa singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato: é o serviço pretendido pela Administração que é singular, não o executor dos serviços. Em juízo de conveniência e oportunidade da Administração, primeiro se identifica a singularidade do serviço que necessita ser contratado, para depois se caracterizar o executor dos serviços como o mais desejável para suprir essa necessidade.

19. O conceito não está vinculado à ideia de unicidade. Para fins de subsunção ao art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666/93, entende-se não existir um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa. A existência de um único sujeito em condições de ser contratado, conduziria à inviabilidade de competição em relação a qualquer serviço e não apenas em relação àqueles considerados técnicos profissionais especializados, o que tomaria letra morta o dispositivo legal. Face a isto, o serviço que se pretende contratar, justifica-se diante da necessidade de treinamento e aperfeiçoamento dos conselheiros municipais, quanto à capacitação e desenvolvimento de competência e habilidades necessárias à realização de suas atribuições.

20. Quanto à notória especialização, esta deve restar configurada nos termos do § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/93:

"§ 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."

21. Nos autos, constam atestados de capacidade técnica e contratos já firmados com outros órgãos, denotando a notória especialização da empresa, assim como um portifólio evidenciando todas as atribuições e competências.

22. Para o Tribunal de Contas da União, consoante disposto no Acórdão 2761/2020, a **notória especialização** decorre da análise do currículo do contratado, já a **singularidade do objeto** "pressupõe complexidade e especificidade, devendo ser compreendida como uma situação diferenciada e sofisticada que exige grande nível de segurança, restrição e cuidado."



BARCARENA
PREFEITURA



PGM

Procuradoria Geral do Município

23. Da análise dos documentos encaminhados para instrução do processo administrativo, resta caracterizado o enquadramento da empresa para a prestação dos serviços, nos termos do art. 25, inc. II da Lei nº 8.666/93, não observando-se, a priori, óbices legais para tanto. Por outro lado, a **decisão de contratar e a escolha do contratado, são pressupostos que inserem-se na esfera de discricionariedade da própria Administração Pública**, subentendendo-se pelos autos que, diante desse poder discricionário, o escolhido foi a empresa LUCIANO BETIATE TREINAMENTOS & COMERCIO LTDA para figurar como contratado.
24. Ademais, constata-se que o processo administrativo em apreço, observa de maneira devida os princípios norteadores da administração pública, entre os quais encontram-se os princípios da legalidade, eficiência, transparência e da continuidade dos serviços públicos, os quais tem por finalidade o verdadeiro controle social das ações executadas pelo próprio órgão.
25. Nada obstante, dos autos verificou-se a minuta do contrato a ser firmado, a respeito da qual verificou-se que há clareza e precisão nas condições estabelecidas para sua execução, as quais foram devidamente expressas em cláusulas que definem direitos, obrigações e responsabilidades para ambas as partes, em conformidade com os termos da licitação, obedecendo, portanto, as determinações contidas no art. 54, § 1º da Lei nº 8.666/93.
26. Inerente a isso e em respeito ao que determina o art. 55 do diploma legal acima mencionado, a minuta de contrato em apreço contempla cláusulas que dispõem sobre o objeto; vigência, preço, dotação orçamentaria, pagamento, reajustes e alterações, entrega e recebimento, gestão e fiscalização, obrigações da contratada, obrigações da contratante, sanções administrativas, rescisão, vedações, casos omissos, foro competente, entre outras.
27. Frisa-se ainda, que em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, em todos os contratos firmados pela administração pública existem as chamadas **cláusulas exorbitantes**, previstas no art. 58 da Lei 8.666/93. Vejamos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;



BARCARENA
PREFEITURA



PGM

Procuradoria Geral do Município

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

28. Estas cláusulas possuem o condão de conferir ao Poder Público uma posição superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explícita no instrumento contratual.

29. Além disso, da minuta de contrato em anexo, não vislumbra-se ofensa aos princípios da legalidade e da publicidade dos atos administrativos, os quais têm a finalidade de promover um verdadeiro controle nas ações executadas pela própria Administração Pública.

30. Posto isso, considerando as justificativas expressas no bojo do processo administrativo, constata-se satisfeitas as exigências para fins de contratação da empresa LUCIANO BETTATE TREINAMENTOS & COMERCIO LTDA, mostrando-se juridicamente possível o processamento da inexigibilidade em apreço, haja vista que encontra amparo legal

III - CONCLUSÃO

31. Isto posto, estando justificada e comprovada a necessidade de contratação, com o objetivo de dar continuidade de modo adequado aos serviços obrigacionais da Administração Pública; observados, ainda, os Princípios da Legalidade, Eficiência e da Continuidade dos serviços público, bem como que o preço ofertado está compatível com o mercado, o que trará economia aos cofres público, a fim de se evitar prejuízos à Administração Pública, **opino favoravelmente** pelos procedimentos e pela **possibilidade de contratação** no processo de **Inexigibilidade de licitação n.º 6034/2023**, em tudo obedecida a formalização do contrato de inexigibilidade.

32. É o parecer, s.m.j.

Barcarena/PA, 06 de junho de 2023.


MARIA JULIA DE SOUZA BARROS
Advogada OAB/PA nº 28.888
Matrícula nº 12253-0/2


JOSE QUINTINO DE CASTRO LEÃO JUNIOR
Procurador Geral do Município de
Barcarena(PA)
Decreto no. 017/2021-GPMB