



Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará
CNPJ nº 07.396.020/0001-72

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 2701001/22-CMSLP

INEXIGIBILIDADE : 6/2022-270101

REQUERENTE : CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARÁ

INTERESSADO : CONSTIC ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA

OBJETO: Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação de Serviços Técnicos de Assessoria, Consultoria e Análise em Processos Licitatórios, Orientação no Planejamento, Gerenciamento de Risco e Orientação Técnica ao Controle Interno, com a finalidade de atender a Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará.

ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇOS TÉCNICOS DE ASSESSORIA, CONSULTORIA E ANÁLISE EM PROCESSOS LICITATÓRIOS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ANÁLISE DE POSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II, DA LEI FEDERAL 8.666/93. VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE SINGULARIDADE, ESPECIALIDADE E CONFIANÇA. REGULARIDADE/LEGALIDADE.

I – RELATÓRIO

Consistem os autos remetidos a esta assessoria jurídica de procedimento administrativo prévio, em caráter emergencial, visando a contratação de pessoa jurídica especializada conforme destacado no objeto acima epigrafado para a Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Expediente (memorando nº. 16/2022) da Tesouraria solicitando a realização de procedimento administrativo para contratação de assessoria, consultoria em processos licitatórios e contratos administrativos;
- b) Termo de referência e justificativa para a contratação;
- c) Despacho da autoridade competente determinando pesquisa e cotação de preços, com vistas à abertura de procedimento administrativo;
- d) Encaminhamento, pelo Departamento Financeiro, de proposta oferecida;
- e) Despacho da autoridade competente solicitando informações sobre a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a contratação almejada;



Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará

CNPJ nº 07.396.020/0001-72

- f) Despacho do setor financeiro da Câmara Municipal informando a existência de adequação e saldo orçamentário suficiente para a contratação;
- g) Declaração de adequação orçamentária e financeira;
- h) Termo de autorização de abertura de licitação;
- i) Despacho solicitando abertura de processo administrativo;
- j) Termo de autuação e abertura do procedimento administrativo de inexigibilidade de licitação;
- k) Expediente solicitando manifestação jurídica.

Nos termos elencados acima chegaram os autos do procedimento para emissão de parecer desta assessoria jurídica.

II – PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer é de ser verificado 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. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (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 conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme os entendimentos jurisprudenciais que seguem, 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:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu



Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará

CNPJ nº 07.396.020/0001-72

parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)

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. Neste julgamento, o Relator, Ministro JOAQUIM BARBOSA, apresentou o entendimento de que a responsabilização do advogado parecerista somente pode ocorrer quando a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão. 3. Discussão que ganha maior relevo no âmbito do Direito Penal. O tipo penal se dirige, em princípio, ao administrador: dispensar, indevidamente a licitação ou declará-la inexigível fora dos casos legais (art. 89, caput da Lei 8.666/93). Cabe verificar de que modo a conduta imputada ao advogado teve relevo para a concretização desse ato de dispensa de licitação, e, na situação apresentada, o se verifica é a emissão de um parecer sem qualquer fundamentação. 4. O advogado simplesmente não disse nada; ele fez uma apreciação da questão e invocou o art. 24, inciso IV, para afirmar que a situação de emergência estaria contemplada por ele. Contudo, essa referência que ele fez foi uma observação em tese, como se estivesse transferindo para o administrador a responsabilidade no sentido de praticar ou não aquele ato. 5. Para que se sustente a possibilidade de responsabilização penal do advogado subscritor do parecer, outros elementos devem ser apresentados na peça acusatória, o que na situação não ocorreu. Não há nenhuma indicação na denúncia de que o advogado estava em conluio com o Prefeito, e que haveria o dolo do causídico, ao emitir o parecer, direcionado à prática de um ilícito penal. Ou seja, não foi apresentado qualquer indício de aliança com o agente político para prática de atos de corrupção. 6. Ordem concedida. (TRF-5 - HC: 71466220134050000, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 15/08/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: 22/08/2013)

Agravo de instrumento. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Parecer emitido pelo Procurador Geral do Município de Petrópolis opinando pela celebração de convênio entre o Município de Petrópolis e OCIPS. Órgão ministerial que sustenta a ocorrência de dispensa indevida de licitação sob o simulacro de convênio. Decisão de recebimento da petição inicial. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam, tendo em vista a teoria da asserção. Petição inicial que satisfaz os requisitos previstos no art. 282 do CPC, a afastar a preliminar de inépcia da exordial. Afastadas as prejudiciais de prescrição da ação e da pretensão de ressarcimento ao Erário. Responsabilidade do advogado público. Inexistência na hipótese. Parecer que possui natureza de ato enunciativo, e, portanto, incapaz de gerar direitos e obrigações. Ausência de fortes indícios acerca da existência de dolo ou culpa grave que apontem para a prática de ato ímprobo por parte do agravante. Recurso provido.

(TJ-RJ - AI: 00183666320158190000 RJ 0018366-63.2015.8.19.0000, Relator: DES. WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS, Data de Julgamento: 01/07/2015, DÉCIMA SÉTIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 03/07/2015 17:15)



Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará

CNPJ nº 07.396.020/0001-72

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

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.

III – FUNDAMENTAÇÃO DO PARECER

O presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, bem como se é caso de inexigibilidade de licitação, mas esta Assessoria Jurídica não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, bem como ao juízo de conveniência e oportunidade na contratação pretendida.

A Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade – em termos simplórios – é propiciar a contratação mais vantajosa à Administração.

CF/88. 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.

Tal princípio – o da licitação –, por ser regra, deve ser lido da forma mais extensível quanto possível, ao passo que as exceções devem ser lidas e interpretadas de forma restritiva. Assim manda a boa hermenêutica por meio do enunciado da interpretação restritiva das regras de exceção (*exceptiones sunt strictissimae interpretationis*). Na prática: licitar sempre quando possível, contratar sem licitação somente quando estritamente necessário.

Entretanto, a Carta Magna prevê expressamente a existência de casos que excepcionam o dever de licitar. São os casos das licitações tidas por inexigíveis, dispensadas ou dispensáveis.



Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará

CNPJ nº 07.396.020/0001-72

A contratação ora sob análise se amolda à hipótese de inexigibilidade de licitação, eis que se subsume à hipótese do art. 25, II da Lei n.º 8.666/1993. Vejamos.

A inexigibilidade de licitação é utilizada em casos que houver a inviabilidade de competição, tratando-se de ato vinculado em que a Administração não tem outra escolha, senão contratar, ocasião que a lei de Licitações estabeleceu hipóteses legais em rol exemplificativo, como podemos observar na letra da Lei, ao estabelecer o termo: “em especial”, com posterior apresentação de três hipóteses.

Passando ao estudo da fundamentação legal da inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 25 da Lei de Licitações, nos deparamos com a seguinte determinação:

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;

Ora, a lei faz remissão ao artigo 13 onde estão mencionados vários desses serviços, como pareceres, assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias etc. Neste sentido, entendemos que aí estão incluídas as assessorias e consultorias em licitações e contratos administrativos.

Tal inexigibilidade é amparada pela decorrência do trabalho singular desempenhado na região pela referida empresa, onde a criação intelectual da mesma retira do administrador público a necessidade de promover o certame licitatório para que através do menor preço escolha qual fosse supostamente a melhor opção para o serviço público a ser contratado.

Ademais, a lei apresenta como requisitos para contratação, como ensina o doutrinador JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, em seu Manual de Direito Administrativo, 23ª edição, páginas 293-294, o seguinte sobre tais requisitos:

- a) **Serviços Técnicos Especializados.** “O Serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica”;
- b) **Notória Especialização.** “aqueles que desfrutam de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A Lei considera o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve ter vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero.”;



Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará

CNPJ nº 07.396.020/0001-72

c) **Natureza Singular.** “Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor.” Neste ponto, o autor cita EROS ROBERTO GRAU que afirma: “singularidade são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.”

O eminente doutrinador **HELLY LOPES MEIRELLES**

faz os comentários sobre a matéria sub examine, *in verbis*:

A exceção da contratação direta com os profissionais de notória especialização não afronta a moralidade administrativa, nem desfigura a regra da licitação para os demais serviços. Antes a confirma. E atende não só à necessidade, em certos casos, da obtenção de trabalhos altamente exatos e confiáveis, que só determinados especialistas estão em condições de realizar, como também habilita a Administração a obtê-los imediatamente, sem as delongas naturais da licitação, e sem afastar aqueles que, exatamente pelo seu renome, não se sujeitariam ao procedimento competitivo entre colegas. (Contratação de serviços técnicos com profissional ou firma de notória especialização, in Revista de Direito Público nº 32, págs. 32/35). (destacou-se).

Acertado é o entendimento do doutrinador, eis que o **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO** sumulou a matéria com o seguinte enunciado:

SÚMULA N° 039/TCU

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 8.666/1993.

No caso dos autos, estamos diante de consulta sobre a possibilidade de contratação de Assessoria e Consultoria em Licitações e Contratos Administrativos para atender a necessidade da Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará, ocasião que as premissas apresentadas acima levam a concluir ser perfeitamente possível a contratação de tais serviços.

Todavia, a escolha deverá recair sobre profissional ou empresa com habilitação específica, dotada de estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica ou outros do gênero que ateste notória especialização, bem como o serviço seja de natureza singular, ou seja, próprias do executor e com grau de confiabilidade do profissional ou empresa.

Constatamos que nos autos há comprovação da empresa prestadora de serviços de assessoria, consultoria e análise em processos licitatórios e contratos (Constic Assessoria e Consultoria Ltda), com atuação em diversos órgãos da Administração Pública (Prefeituras e Câmaras Municipais). Desse modo, coadunando-se com o objeto e finalidade da contratação almejada pela Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará.



Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará

CNPJ nº 07.396.020/0001-72

Neste cenário, prevalece o entendimento no sentido de que se torna dispensável a realização de licitação para a contratação de serviços de assessoria e consultoria em licitações e contratos pela administração pública, principalmente quando se tratar de trabalho de natureza jurídica singular e de profissional com notória especialização, como é o caso *sub examine*, de acordo com a análise dos autos, compulsado o competente atestado de capacidade técnica.

Diante das lições de Marçal Justen Filho, em sua obra **COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**, ensina o doutrinador:

A primeira hipótese de competição reside na ausência de pluralidade de contratação para a Administração Pública. Quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação seria imprestável. Mais precisamente, a competição será inviável por que não há alternativas diversas para serem entre si cotejadas. (JUSTEN FILHO, Marçal. **COMENTÁRIOS À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS**. Ed. Dialética. 13ª edição. São Paulo – SP. 2009. Pg. 346).

O artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/93 c/c o artigo 13, inciso V, da Lei de Licitações, Lei 8.666/93 e a jurisprudência e doutrina pátria, colacionada acima, apresenta permissivo legal o qual fundamenta a contratação de Pessoa Jurídica para a prestação de serviços de assessoria, consultoria e análise em processos licitatórios e contratos administrativos por inexigibilidade de licitação, tendo em vista a impossibilidade de concorrência por se tratar de serviços intelectuais impossíveis de serem auferidos em termos de preço mais baixo, uma vez caracterizados como serviços técnicos de notória especialização, de acordo com o atestado de capacidade técnica.

IV – CONCLUSÃO

Ante o exposto, o fundamento usado para contratar tem previsão legal no art. 25, inciso II, da Lei de Licitações, atendidos os critérios definidos na Súmula 39 do TCU, em conformidade com a doutrina citada, que apresenta detalhamento dos requisitos necessários à contratação, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela legalidade da contratação direta de serviço de assessoria, consultoria e análise em processos licitatórios e contratos administrativos, para atender a Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas observadas na instrução processual e no contrato, nos termos do art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, c/c o parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93. Não se incluem no



Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará

CNPJ nº 07.396.020/0001-72

âmbito de análise da Assessoria Jurídica os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Câmara Municipal de Santa Luzia do Pará.

Por derradeiro, cumpre salientar que a Assessoria Jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão final cabe ao Gestor.

Como diz **JUSTEN FILHO** “o essencial é a regularidade dos atos, **não a aprovação da assessoria jurídica**”, ou seja, o gestor é livre no seu poder de decisão.

Concluída a análise, encaminhem-se os autos ao setor de origem, para as providências cabíveis.

À consideração superior.

É o parecer, S.M.J.

Santa Luzia do Pará/PA, 27 de janeiro de 2022.

PEDRO HENRIQUE COSTA DE OLIVEIRA

Assessor Jurídico

Advogado – OAB/PA nº 20.341