



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO
CNPJ: 05.149.182/0001-80
ASSESSORIA JURÍDICA



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 00604001/22/

PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE Nº 6/2022-060401

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA SERVIÇOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE RECURSOS ORIUNDOS DE CONVÊNIO (ESTADUAIS E FEDERAIS), CONTRATOS DE REPASSES, TERMOS DE AJUSTES, ALIMENTAÇÃO DE PLATAFORMAS E INSTRUMENTOS SIMILARES E ALIMENTAÇÃO DE CONVÊNIOS VIA SISTEMA FEDERAL, SIGPC, AFIM DE ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS

CONTRATADA: E.R. DA SILVA JUNIOR LTDA (CNPJ N.º 44.233.727/0001-94)

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II DA LEI 8.666/93. CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA, ASSESSORIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS.

1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido encaminhado a esta Assessoria para fins de manifestação jurídica quanto à minuta de contratação direta da pessoa jurídica mencionada acima, para prestação de serviços técnicos de assessoria para prestação adequada de contas para a prefeitura e seus fundos, nos pormenorizados do objeto elencado acima e também do termo de referência, conforme evidencia também a proposta comercial enviada, tudo com supedâneo no art. 25, inciso II c/c art. 13, inciso III da Lei nº 8.666/93.

O pedido foi encaminhado através da Presidente da CPL da Prefeitura Municipal de Santarém Novo, para análise das minutas essenciais ao acordo pretendido. Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Solicitação de Despesa, através do Ofício n.º 024/2022 – SEFIN, com termo de referência anexado;
- b) Despacho do solicitando a existência de dotação orçamentária e pesquisa de preços
- c) Despacho do setor de compras, evidenciando pesquisa de preços realizada no site do TCM-PA, com consulta à 3 (três) licitações semelhantes realizadas, respectivamente, por: Prefeitura Municipal de Salvaterra, FUNDEB do município de Prainha, e Prefeitura Municipal de Primavera. O documento foi firmado em 04.04.22, pelo Sr. Marcelo Willame de Souza Correa;
- d) Despacho do setor de contabilidade informando a existência de dotação orçamentária para contratação, firmado em 04.04.22;
- e) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, firmada pelo Prefeito Municipal em 05.04.22;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO
CNPJ: 05.149.182/0001-80
ASSESSORIA JURÍDICA



- f) Autorização de abertura do processo administrativo de inexigibilidade de licitação, firmado pelo Prefeito Municipal na mesma data;
- g) Termo e abertura do processo administrativo, firmado pela Secretária de Administração;
- h) Autuação do Processo Licitatório pela CPL;
- i) Documento convocando a pessoa jurídica para apresentação de documentação;
- j) Documentos da pessoa jurídica a ser contratada, com documentos de identidade, atestados de capacidade técnica em trabalhos anteriores com prefeituras municipais, além de comprovação da notória especialização;
- k) Despacho à assessoria jurídica, para análise da minuta do contrato administrativo, conforme legislação vigente;
- l) Minuta do contrato.

É o breve relatório. Passo a opinar.

2. ANÁLISE JURÍDICA

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 da contratação pretendida.

Diante da impossibilidade de submeter à competição que exige o Dever Geral de Licitar, insculpido no art. 37, XXI da Carta Política de 1988, a administração municipal justifica a presente contratação frente à necessidade de profissionais com notória especialização, bem como a singularidade dos serviços a serem prestados, por dependerem de conhecimentos específicos.

Essa impossibilidade sempre decorre do objeto, seja porque único, como nos casos de produto exclusivo, seja porque, mesmo não sendo exclusivo, se mostra inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas.

A espécie normativa que, atualmente, disciplina a Licitação é a Lei Federal n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Esta veio regulamentar o artigo 37, XXI da Constituição Federal de 1988, haja vista a referida norma não ser de eficácia plena, mas sim de eficácia limitada que, em outros dizeres, significa a necessidade de lei posterior vir regulamentar seu conteúdo para que gere efeitos no mundo jurídico.

No que paira a discussão, cumpre salientar o que trata o artigo 37, XXI da CF/88, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO
CNPJ: 05.149.182/0001-80
ASSESSORIA JURÍDICA



de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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.'

Percebe-se, portanto, que o dever de licitar possui viés constitucional. Esta obrigação significa não apenas aceitar o caráter compulsório da licitação em geral, mas também respeitar a modalidade já definida para a espécie de contratação a ser buscada.

Acontece que a própria Constituição da República, como sobredito, delega às legislações infraconstitucionais o possível modo de operar, dentre eles as hipóteses em que as contratações da Administração Pública não serão precedidas de processos licitatórios, o que não dispensa um processo administrativo, ressalta-se.

Essas exceções normativas denominam-se dispensa e inexigibilidade de licitação, limitadas aos casos definidos nos arts. 24 e 25 da Lei Federal nº 8.666/93, respectivamente.

Dentro do cenário fático, é relevante enfatizar que a inexigibilidade de licitação é utilizada em casos que houver 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;

Em relação aos serviços técnicos a que se refere o artigo supra arrolados no art. 13, não resta nenhuma dúvida de que os serviços a serem contratados incluem-se entre eles, por estarem contemplados nas hipóteses legais, tais como, assessoria e consultoria técnica e gerenciamento de serviços.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO
CNPJ: 05.149.182/0001-80
ASSESSORIA JURÍDICA



A **natureza singular** afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e de outro, não restringe a ponto de ser incomum, inédito, exclusivo, etc, mas especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade ímpar. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina:

A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana.

Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada a noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma.

Assim, a singularidade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública. Necessário se faz que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que o situe fora do universo dos serviços comuns. Escreveu Hely Lopes Meireles:

Tem-se entendido, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de **confiabilidade** por determinado profissional ou empresa cuja **especialização** seja reconhecida.

Esse seria um segundo aspecto da expressão "natureza singular": a singularidade do objeto em relação ao sujeito, entendimento já pacificado nos Tribunais de Contas.

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

Desse modo, vislumbra-se que o rigor da lei tem sido abrandado no caso concreto, com vista sempre a buscar o pronto atendimento do interesse público, evitando excessos e rigorismos que possam ser mais prejudiciais do que produtivos.

A lei faz remissão ao artigo 13 onde estão mencionados esses serviços, como assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias etc. Leia-se o que diz o citado artigo 13:

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

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

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

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO
CNPJ: 05.149.182/0001-80
ASSESSORIA JURÍDICA



VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico; (grifo nosso)

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 desfrutem 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.”
- 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.”

Em consonância, Hely Lopes Meirelles contribui:

[...] a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato.

Acertados são os entendimentos dos doutrinadores, eis que o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO sumulou a matéria com o seguinte enunciado:

SÚMULA Nº 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 nº 8.666/1993.

Há ainda, no âmbito do Poder Público, quanto à contratação, a Lei 13.303/2016, que estabelece no bojo de seu art. 30, II, o seguinte:

Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de: (...)
II - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO
CNPJ: 05.149.182/0001-80
ASSESSORIA JURÍDICA



Nota-se que a Lei nº. 13.303/2016 reconheceu a umbilical relação entre os conceitos de natureza singular e notória especialização, optando pela comprovação da notória especialização do contratado.

A pretensa contratação refere-se a serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o toque do especialista, distinto de um para outro, o que o qualifica como singular. A inexigibilidade impõe-se quando se vislumbra inviabilidade de comparar com objetividade o toque pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, pelo que falece a competição.

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

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.

No caso dos autos, estamos diante de consulta sobre a possibilidade de Contratação de Serviços técnicos especializados, visando o assessoramento durante a prestação de contas adequadas da prefeitura municipal e seus fundos.

Para os autos examinados, nota-se que o termo de referência assevera que não existe pessoal qualificado para esta atividade nos quadros da prefeitura.

A pessoa jurídica consultada apresentou algumas características de qualificação exigidas, tanto do objeto quanto do sujeito. Evidencia-se a singularidade do sujeito pela relação de confiança que o serviço prestado exige, além da experiência em contratação com a Administração Pública e singular atuação em contratos semelhantes, e adequação dos serviços propostos ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/93. Entretanto, relembro que, para ensejar a inviabilidade da licitação, tornando inexigível o processo licitatório, é necessário comprovar a notória especialização daquele contratado, e apresentar robustas nuances de singularidade. Por outro giro, é importante salientar que o Termo de Referência também faz suas exigências, que devem ser observadas.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO
CNPJ: 05.149.182/0001-80
ASSESSORIA JURÍDICA



Diante do todo já analisado, esta assessoria jurídica entende ser caso de se proceder à inexigibilidade de licitação, desde que com observação do elencado acima e com obediência do apregoado no art. 26, da lei 8666/93, que exige:

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 - 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. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).

É salutar delinear que a CPL deverá observar as formalidades do parágrafo único do dispositivo de lei citado, devendo, ainda, providenciar as comunicações necessárias para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo legal, como condição para a eficácia dos atos.

Por fim, quanto à minuta do contrato apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 55 da Lei 8.666/93, eis que estão em seu bojo todas as cláusulas necessárias aos contratos administrativos, além dos dispositivos necessários à contratação pretendida. Recomendo que seja confeccionada clausula para vincular o termo de referência apresentado, vez que este traz consigo exigências e descrições melhor pormenorizadas dos serviços que a administração pretende contratar, ou que estas sejam redigidas no próprio termo contratual.

Cumpre sublinhar que as onze cláusulas, todas com subitens, apresentadas na minuta do instrumento, dão conta de satisfazer as exigências feitas pelo dispositivo legal acima.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO
CNPJ: 05.149.182/0001-80
ASSESSORIA JURÍDICA



3. 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, para prestação de serviços técnicos ora elencados, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, com observância do rito previsto no art. 26, da Lei n.º 8.666/93, inclusive realizando as publicações de praxe na imprensa oficial para eficácia do ato.

Analisada a minuta do contrato apresentada, constata-se que está em conformidade com a lei de licitações, conta com 11 cláusulas (todas com subitens) que exauzem o exigido pelo art. 55 do diploma legal mencionado alhures, além de contar com previsões aplicáveis à espécie do acordo de assessoria em prestação de contas ora pretendido.

Em tempo, recomenda-se a adequada numeração do processo examinado.

Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer foi feita sob o prisma estritamente jurídico-formal observadas na instrução processual e no contrato, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico pertinentes (como estudo técnico para elaboração do termo de referência), preços (como pesquisa de preço) ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

Salvo melhor juízo, é o parecer que submeto à superior apreciação.

Santarém Novo (PA), 11 de abril de 2022.

FELIPE DE LIMA RODRIGUES GOMES
Assessoria jurídica – OAB/PA N.º 21.472