PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO: 2021210106

INEXIGIBILIDADE: 6/2021210106-PMP

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA EM LICITAÇÃO E EM GESTÃO PÚBLICA PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL/SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DE PRAINHA-PARÁ. EMBASAMENTO LEGAL: ARTIGO 25, II C/C ART. 13, I E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 26 DA LEI FEDERAL 8.666/1993. POSSIBILIDADE.

Senhor Presidente, da Comissão Permanente de

Licitação,

Nestes termos vieram os autos do processo para emissão do parecer jurídico, em conformidade com o parágrafo único do art. 38 c/c com art. 13, III, IV ambos dispositivos da Lei nº. 8.666/93, que tem como objeto a contratação de assessoria e consultoria jurídica em licitação e em gestão pública.

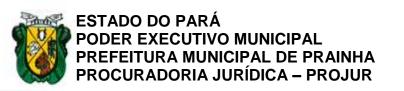
Preliminarmente, o parecer jurídico tem o fito de embasar a autoridade no controle da legalidade administrativa quantos aos atos a serem praticados ou já conclusos. Nesse mesmo sentido, a manifestação jurídica envolve o exame prévio do processo administrativo a ser celebrado e publicado.

A Procuradoria Jurídica tem o dever de apontar possíveis riscos quanto a legalidade no processo licitatório e embasar a autoridade assessorada e recomendar a tomar providências em casos de vícios que venham trazer insegurança jurídica no bojo do processo.

Os autos vieram instruídos com os seguintes

documentos:

- I.Solicitação de autorização para contratação assesoria, SEMAP, fls. 01;
- II. Solicitação de despesa nº 20210111001, fls. 02;
- III.Ofício nº 004/2021, SEMAP, fls. 03/04;
- IV.Carta proposta para prestação serviços, lima, brito, ferreira & piazza, fls. 05/06;
- V. Doc's profissional, curriculum vitae fls. 07/12;
- VI.Contrato constitutivo, LIMA, BRITO, FERREIRA & PIAZZA ADVOGADOS ASSOCIADOS, fls. 13/22;
- VII.Doc's profissional, fls. 23/24;
- VIII.Certidão Negativa de Débitos Municipais e à Divida ativa do Município, fls. 25;
- IX.Proposta de Prestação de Serviços LIMA, BRITO, FERREIRA & PIAZZA ADVOGADOS ASSOCIADOS, fls, 26/27;
- X.certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, fls. 28;
- XI.Certidão Negativa de Natureza Não Tributária, fls. 29;
- XII.Certidão Negativa de Natureza Tributária, fls. 30;
- XIII.Certificado de Regularidade Fiscal do FGTS-CRF, fls. 31;
- XIV.Certidão Positiva com efeito de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, fl. 32;



XV.Certidões, Secretaria de Administração de Santarém, fls. 33/34;

XVI. Decreto que dispõe sobre nomeação para cargo comissionado, SEMAD-STM, fls. 35/46;

XVII.Certidão de tempo de serviço e portarias, Câmara Municipal de Santarém, fls. 47/49:

XVIII.Contratos Administrativos, Belterra-PA, fls. 50/60;

XIX.Contrato Administrativo, Câmara de Santarém, fls. 61/63;

XX.Contrato de Aditivo, Mojuí do Campos, fls. 64/67;

XXI.Carta Contrato, Câmara de Vitória do Xingu, fls. 68/70;

XXII. Termo Aditivo, Extrato de Termo Aditivo, Certidão de Afixação e Divulgação de Termo Aditivo, fls. 71/74;

XXIII. Solicitação para contratação supracitada, GB, fls. 75;

XXIV. Solicitação de dotação orçamentária, fls. 76;

XXV.Informativo de dotação orçamentária (setor de contabilidade), fls. 77;

XXVI.Declaração de adequação orçamentária e financeira, fls. 78;

XXVII. Termo de Autorização, fls. 79;

XXVIII. Termo de Abertura de Processo Administrativo, fls. 80;

XXIX.Solicitação para que se proceda com a abertura do Processo Licitatório (SEMAP), fls. 81;

XXX.Termo de Autuação, fls. 82;

XXXI.Portaria da Comissão Permanente de Licitação, fls. 83/84;

XXXII.Justificativa, SEMAP, fls. 85/93;

XXXIII.Despacho ao PROJUR, fls. 94.

Em seguida, por força do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, vieram os autos a esta Procuradoria, para exame e parecer.

O parecer jurídico tem por finalidade assessorar a autoridade no que tange ao controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. A manifestação jurídica, elenca também, o exame prévio e conclusivo das minutas dos editais e seus anexos.

A competência da procuradoria é apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Ressalta-se, que o estudo dos autos processuais se restringe exatamente aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, entende-se que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Estabelece o Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU1:

¹ CGU. CGAU. Procuradoria-geral do Banco Central. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Procuradoria-Geral Federal, Procuradoria-Geral da União. Manual de boas práticas consultivas, 4º Edição revista e atualizada. Ano 2016. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/assuntos-1/Publicacoes/cartilhas/ManualdeBoasPraticasConsultivas4Edicaorevistaeampliadaversaopadrao.pdf. Pág. 32. Acesso em 26/01/2021 às 09:10H.

"A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento".

Há uma presunção de que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto a necessidade do serviço, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Por outro giro, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel da procuradoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

Deve-se esclarecer que determinadas observações são feitas <u>sem caráter vinculativo</u>, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Comissão Permanente de Licitação.

Importante lembrar que a análise a seguir empreendida circunscreve-se aos aspectos legais envolvidos no exame, notadamente naqueles previstos na Lei nº 8.666/93, não cabendo a esta Procuradoria adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

De acordo com o art. 38 da Lei nº 8.666/93 o procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo, a autorização respectiva da autoridade competente. Além do atendimento dos requisitos de autuação, (protocolo e numeração).

Alerta-se que o processo deverá ter suas páginas numeradas sequencialmente, rubricadas e todos os atos processuais devem ser produzidos por escrito, com data e local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável (art. 22, § 1º e §4º, da Lei nº 9.874/1999). Quanto aos documentos juntados em cópia, a sua autenticação poderá ser feita pelo órgão administrativo, mediante carimbo e assinatura. Demais orientações processuais devem ser verificadas na Portaria Normativa SLTI/MPOG nº 5/2002. Observar o subitem 5.2 (numerações de folhas e de peças) da referida Portaria Normativa. Vejamos os parágrafos em negritos e sublinhados:

"As folhas dos processos serão numeradas em ordem crescente, sem rasuras, devendo ser utilizado carimbo próprio para colocação do número, aposto no canto superior direito da página, recebendo, a primeira folha, o número.

O documento não encadernado receberá numeração em sequência cronológica e individual para cada peça que o constituir. A numeração das peças do processo é iniciada no protocolo central ou setorial da unidade correspondente, conforme faixa numérica de autuação.

Os processos oriundos de instituições não pertencentes à Administração Pública Federal só terão suas peças renumeradas se a respectiva numeração não estiver correta; não havendo falhas, prosseguir com a sequência numérica existente;

Qualquer solicitação ou informação inerente ao processo será feita por intermédio de despacho no próprio documento ou, caso seja possível, em folha de despacho, a ser incluída ao final do processo, utilizando-se tantas folhas quanto necessário.

Utilizar somente a frente da folha de despacho, não permitindose a inclusão de novas folhas até seu total aproveitamento.

No caso de inserção de novos documentos no processo, inutilizar o espaço em branco da última folha de despacho, apondo o carimbo "Em branco".

Quando, por falha ou omissão, for constatada a necessidade da correção de numeração de qualquer folha dos autos, inutilizar a anterior, apondo um "X" sobre o carimbo a inutilizar, renumerando as folhas seguintes, sem rasuras, certificando-se da ocorrência".

Ainda quanto à instrução processual, destaca-se a Orientação Normativa AGU nº 02/2009, a qual deverá ser seguida durante todo o processo: "Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento".

O presente exame jurídico recairá, nos termos do art. 25, II, c/c art. 13, I da Lei n° 8.666/93.

Prefacialmente, impende consignar que a Constituição da República, dita cidadã, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta, litteris:

CF, Art. 37 - (...)

Omissis

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.

Portanto, a licitação pública, pode ser definida como o meio através do qual a Administração Pública contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade, impessoalidade, dentre outros, buscando, ainda, a seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1.993 (Lei de Licitações e Contratos), in verbis:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, 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 lhes são correlatos.

A licitação é o método obrigatório a ser utilizado pela Administração Pública para realizar suas contratações. Em que pese o teor do regramento geral do acima citado dispositivo constitucional, e que em razão dessa

natureza deve ser observado com rigor, tal princípio por óbvio, admite exceções.

O Ilustre Diógenes Gasparini² diz que:

(...) a licitação pode ser conceituada como o procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse (...)."

Ensina o renomado Ivan Barbosa Rigolin³:

"(...) Licitação não é apenas um ato, mas todo um complexo procedimento administrativo através do qual a Administração elege, entre várias possíveis, a proposta mais vantajosa a seu interesse – que é sempre o interesse público –, com vista a algum contrato, em geral de aquisição de material ou de serviço, que pretenda celebrar (...)".

Celso Antônio Bandeira de Melo⁴, leciona que:

"(...) Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (...)".

Entretanto, o procedimento licitatório visa garantir a boa-fé das contratações entre a Administração Pública e particulares. No entanto, há situações em que o instituto da licitação aparece como meio inadequado para a consecução das necessidades do interesse público. Vejamos, por exemplo, nos casos de situação calamitosa ou emergencial em que a morosidade do procedimento licitatório impede o afastamento de dano irreparável ou de difícil reparação para a administração com o adiamento da providência.

É notório que a Administração Pública para fazer contratações de serviços, efetuar compras, obras e alienações é necessário que ocorra o procedimento licitatório obedecendo o devido processo legal, essa é a Regra Geral.

No que se refere a justificativa da necessidade da contratação revela-se como requisito essencial em qualquer procedimento licitatório. A descrição do objeto deverá ser realizada com cautela, podendo-se valer a Administração de estudos técnicos, entre outros meios, para definir, de maneira precisa o que realmente é de interesse público.

_

² GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009. Pág.479.

³ RIGOLIN, Ivan Barbosa. Manual prático das licitações.6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 24.

⁴ RIGOLIN, Ivan Barbosa. Manual prático das licitações.6. ed. São Paulo: Saraiva, 1991

Essa Procuradoria não detém conhecimento técnico para atestação se os serviços a serem contratados podem ou não ser objetivamente definidos no edital, a decisão de escolha da modalidade licitatória é de cunho inteiramente da área técnica. 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 procuradoria jurídica não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, bem como ao juízo de conveniência e oportunidade na contratação pretendida.

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.

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 técnicas jurídicas, dispõe:

- Art. 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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
- IV Fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- V Patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
 VI Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- VII restauração de obras de arte e bens de valor histórico.
- VIII (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)
- § 10 Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 20 Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3o A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

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:

R

C.

A. Serviços Técnicos Especializados. "O Serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica".

Notória Especialização. "aqueles que desfrutem de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A Lei considera o profissional ou a empresa conceituada 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." Natureza Singular. "Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor." Neste ponto, o autor cita EROS ROBERTO GRAU que afirma: "singularidade

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."

são os serviços porque apenas podem ser

Acertado é o entendimento do doutrinador, 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.

No caso dos autos, estamos diante de consulta sobre a possibilidade de **contratação de assessoria e consultoria jurídica em licitação e em gestão pública**, ocasião que as premissas apresentadas acima levam a concluir ser perfeitamente possível a contratação de tais serviços.

Porém, 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.

Por tais razões, esta Procuradoria Jurídica entende ser caso de se proceder à inexigibilidade de licitação, com obediência ao apregoado no art. 26, da lei 8666/93, vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 20 e 40 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. 80 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).

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

Concernente a minuta do Contrato, estão elencados o objeto, as obrigações e responsabilidades, a dotação, a forma de execução, forma de pagamento, penalidades pela inexecução, a condição de supremacia da administração pública, fiscalização por parte da Administração Pública em síntese, de presencia as exigências consignadas no art. 55, da Lei no. 8.666/93 e alterações posteriores, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo.

Por efeito, 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 Procuradoria Jurídica opina pela legalidade da contratação direta do profissional que se se discute mediante procedimento de inexigibilidade de licitação com observância do rito previsto no art. 26 do mesmo dispositivo legal, inclusive realizando as publicações de praxe na imprensa oficial para eficácia do ato.

Registra-se, finalmente, que a análise consignada neste parecer se afixou às questões jurídicas observadas na instrução processual e no contrato. Não se incluem na esfera de análise desta Procuradoria os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis técnicos competentes do Município.

Esta é nossa manifestação, que submetemos a superior apreciação, resguardando o ato discricionário do Prefeito Municipal, no que toca a oportunidade e conveniência da prática dos atos administrativos.

Encaminho o devido processo à Comissão Permanente de Licitação, na pessoa da presidente Joaci da Costa Pereira, para dar continuidade no feito.

É o entendimento, salvo melhor juízo.

Prainha - PA, 21 de janeiro de 2021.

JACKSON PIRES CASTRO SOBRINHO PROCURADOR JURÍDICO MUNICIPAL PORTARIA № 262/2019-PMP/GP