



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

PARECER JURÍDICO

EMENTA: INEXIGIBILIDADE nº 6/2022 – 030106, CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA EM APOIO A GESTÃO, PLANEJAMENTO E SISTEMAS DOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTEL/PA, EM BRASÍLIA.

I. DO RELATÓRIO

01. Vem ao exame desta Procuradoria Municipal, o presente processo administrativo, que visa contratação de assessoria e consultoria jurídica especializada na prestação de serviços de elaboração, acompanhamento e análise de processos licitatórios, visando atender às necessidades da Secretária Municipal de Educação de Portel/PA, na modalidade de 'inexigibilidade de licitação', com fulcro no inciso II, do art. 25 c/c o inciso III do art. 13, todos da Lei 8.666/93.

02. Consta dos autos:

- a) Solicitação de Despesa, emitida pelo Ordenador de despesa, identificando o objeto necessário e as justificativas circunstanciadas.
- b) Solicitação de abertura de Processo Administrativo;
- c) Declaração de Dotação Orçamentária pelo setor competente de contabilidade;
- d) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, emitida pelo Ordenador de Despesa;
- e) Autorização do Ordenador de Despesa, que verificando a conveniência e oportunidade da requisição, autorizou a inexigibilidade do processo referente à contratação da empresa;
- g) Autuação do Processo Administrativo pela Comissão Permanente de Licitação;

03. Busca-se, na consulta, manifestação desta Procuradoria acerca da legalidade do procedimento e análise da minuta do contrato e anexos, antes de sua remessa à autoridade superior para sua análise quanto ao prosseguimento do feito.

É o sintético relatório.

II. DO PARECER



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

04. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados.

05. Nossa função é justamente 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.

06. Importante salientar, que o exame dos autos processuais administrativos epigrafados restringe-se aos seus aspectos **jurídicos**, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

07. De fato, presume-se que a especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, 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.

08. De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto a competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe isto sim, a cada um destes observar se os 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.

09. Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas **sem caráter vinculativo**, 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 prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

III – DOS FUNDAMENTOS



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

10. Feitas estas considerações, passemos a analisar os autos, respeitando-se aos conceitos de "serviços especializados" e "empresas de notória especialização", que norteiam o objeto da almejada contratação.

11. Inicialmente *mister* observarmos que o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação, *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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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."*

12. Cumpre esclarecer que a realização de procedimento licitatório é a regra geral do ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, o dispositivo constitucional supramencionado prevê hipóteses em que esse processo é inviável em razão da impossibilidade de competição, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

13. De tal missão se incumbiu a Lei Federal nº 8.666/93, que em seus artigos 24 e 25 excepcionou a regra da prévia licitação, ora em razão de situações de flagrante excepcionalidade, onde a licitação, em tese, seria possível, mas pela particularidade do caso, o interesse público a reputaria inconveniente, como é o caso da dispensa, ora em razão da inviabilidade da própria competição ou da falta de condições para a Administração confrontar ou cotejar determinados bens ou serviços, que por sua singularidade ou características do executor deixam de apresentar semelhança com outros, como é o caso da inexigibilidade.

14. O Art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93 regula as hipóteses de inexigibilidade de licitação. O caput trata da hipótese em que simplesmente há inviabilidade de competição e seus incisos I e II, disciplinam, respectivamente, a contratação direta em função da exclusividade do fornecedor em face



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

do produto ou serviço e a contratação de empresas ou profissionais de notória especialização, com o fito de executar serviços técnicos, conforme se infere *ipsis litteris*:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - Para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - Para a contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;(Grifamos)

15. O inciso II do mencionado Art. 25 prevê a inexigibilidade para os serviços técnicos especializados, referenciados no Art. 13 da mesma lei de licitações e, no caso em destaque, mais especificamente no seu inciso III, que dispõe o seguinte:

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

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

16. Nesse sentido é que destacamos os ensinamentos de Antônio Roque Citadini, quando o mesmo esclarece que os serviços especializados, à que alude a lei, são aqueles expressamente previstos no art. 13¹ da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quais sejam: estudos técnicos, planejamento e projetos básicos ou executivos; pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

¹ 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;

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)

§ 1º 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.

§ 2º 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.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

17. Nesse compasso, do acervo probatório juntado aos autos processuais do procedimento administrativo da presente inexigibilidade de licitação, verifica-se que a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA EM APOIO A GESTÃO, PLANEJAMENTO E SISTEMAS DOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL PARA A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PORTEL/PA, EM BRASÍLIA, É DE NATUREZA SINGULAR.**

18. A respeito dos critérios de singularidade e notória especialização nos casos de inexigibilidade de licitação, esclarece o Min. Carlos Átila Álvares da Silva²:

*Note-se que o adjetivo 'singular' não significa necessariamente 'único'. O dicionário registra inúmeras acepções, tais como: invulgar, especial, raro, extraordinário, diferente, distinto, notável. A meu ver, **quando a lei fala de serviço singular, não se refere a 'único', e sim a 'invulgar, especial, notável'.** Escudo essa dedução lembrando que na lei não existem disposições inúteis. Se 'singular' significasse 'único', seria o mesmo que 'exclusivo', e portanto o dispositivo seria inútil, pois estaria redundante o inciso I imediatamente anterior.*

*Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e consequentemente a inexigibilidade de licitação, **a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto.** Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha 'notória especialização': será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretende celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim a tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.*

19. No mesmo sentido, Eros Roberto Grau afirma que a singularidade está atrelada **à confiabilidade que é depositada a um determinado profissional ou empresa.** Para o Ministro, ser um serviço

² TCU, TC 010578/95-1, BLC n. 3, 1996, p.122



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

singular, não significa que ele seja necessariamente o único, já que outros poderiam realizá-lo. A distinção encontra-se no modo e no estilo de determinado contratado.³

20. O serviço prestado é com fito a gerenciar e auxiliar a Secretaria Municipal de Educação de Portel/PA na sua gestão e no planejamento e sistemas em programas do Governo Federal, ou seja, caracterizando como um serviço de natureza técnico e especializado.

21. E como visto, a notória especialização da empresa a ser contratada para executar os serviços tidos como especializados para a Administração Pública, associada intrinsecamente a singularidade da natureza do serviço (confiabilidade) é que se justificará, *ipso facto*, a excepcionalidade da inexigibilidade. E essa singularidade consubstancia-se, no ensinamento de Antônio Roque Citadini, no fato do objeto do contrato ser de natureza pouco comum, com razoável dose de complexidade, de tal forma individualizadora, que justifique a dispensa de todo o procedimento licitatório.

22. Sendo assim, é indiscutível que a contratação da empresa pode ser realizada por meio de procedimento de inexigibilidade de licitação, mais especificamente em atenção ao Artigo 25, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93.

23. Ademais, é imperioso destacar que exista nos autos processuais a documentação probatória suficiente, atestando a capacidade técnica da referida empresa, para assim, comprovar a singularidade e efetividade da prestação de seu serviço.

24. Doravante, em relação aos documentos de habilitação da empresa, verifica-se que todos estão regulares e datadas com validade vigente, portanto, não há qualquer óbice legal.

25. Assim, não resta qualquer dúvida sobre a legalidade da contratação de serviços técnicos especializados de softwares por inexigibilidade com base no art. 25, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93.

26. E, por derradeiro, quanto ao procedimento propriamente dito, cabe ressaltarmos, ainda, a necessidade de ser observada a publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos (art. 26, caput, da Lei 8.666/93).

27. Verificando que foram adotadas as providências necessárias e apreciados os aspectos inerentes à conveniência e à oportunidade, OPINA-SE pelo prosseguimento do feito, com observância de todos os requisitos legais que autorizam a contratação nos termos pleiteados, desde que cumpridas às recomendações desta Procuradoria Geral, especialmente no tocante à aferição da competente documentação da empresa.

³ "Singulares são porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. (...) Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa." Extraído do artigo inexigibilidade de Licitação – serviços técnicos especializados – notória especialização, in RDP 99/70.



**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PORTEL
ESTADO DO PARÁ**

À superior consideração, da Ordenadora de Despesa para ratificação e posterior publicação na forma prevista na Lei Orgânica do Município, observado os prazos legais.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

Procuradoria Jurídica Municipal de Portel, Estado do Pará, em 04 de janeiro de 2022.

ADILSON DOS SANTOS TENÓRIO

PJM DE PORTEL/PA – MAT. nº 517.181-9
PGM DE PORTEL/PA - DEC. nº 1.690/GP/2021
OAB/PA nº 10.880