

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 00140401/22-CPL/CMC

Modalidade: Inexigibilidade de Licitação nº: 6/2022-140401

Objeto: contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de forma contínua de assessoria e consultoria junto ao setor de licitações e contratos da Câmara Municipal de Tracuateua, abrangendo os serviços profissionais de consultoria técnica em processos licitatórios, contratos e procedimentos administrativos, na esfera do direito administrativo público, através da confecção de minutas de editais, contratos, termos aditivos, acompanhamento e assessoramento das sessões ordinárias da Comissão Permanente de Licitação e do Pregoeiro e equipe de apoio, assessoria no julgamento das licitações e recursos administrativos e judiciais e demais procedimentos administrativos pertinentes em que se necessite do conhecimento técnico especializado.

Requerente: Comissão de Licitação

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II DA LEI 8.666/93. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JUNTO AO SETOR DE LICITAÇÃO.

I- RELATÓRIO

Trata-se de pedido encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para fins de manifestação jurídica quanto a viabilidade da contratação da empresa **MACIEL & RODRIGUES ADVOGADOS ASSOCIADOS** para contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de forma contínua de assessoria e consultoria junto ao setor de licitações e contratos da Câmara Municipal de Tracuateua, abrangendo os serviços profissionais de consultoria técnica em processos licitatórios, contratos e procedimentos administrativos, na esfera do direito administrativo público, através da confecção de minutas de editais, contratos, termos aditivos, acompanhamento e assessoramento das sessões ordinárias da Comissão Permanente de Licitação e do Pregoeiro e equipe de apoio, assessoria no julgamento das licitações e recursos administrativos e judiciais e demais procedimentos administrativos pertinentes em que se necessite do conhecimento técnico especializado, através de contratação direta por inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 25, inciso II da Lei Federal n 8.666/93.

O pedido foi encaminhado através do Presidente da Comissão de Licitação da Câmara Municipal de Tracuateua-PA.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Termo de Referência em que solicita contratação de Empresa para prestação de serviços Jurídicos;**
- b) Proposta financeira da referida Empresa;**
- c) Razão da Escolha do Fornecedor/Prestador de Serviço;**
- d) Certidão de Autuação e Remessa para Pesquisa de Preços e solicitando a dotação orçamentária;**
- e) Pesquisa de Preços;**
- f) Despacho informando a existência de dotação orçamentária para contratação;**
- g) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira do Ordenador;**
- h) Termo de Autorização de abertura do processo administrativo de licitação;**
- i) Termo de Autuação do Processo de Inexigibilidade de Licitação;**
- j) Documento convocando a empresa para apresentação de documentação;**
- k) Documentos da Empresa;**
- l) Justificativa da Inexigibilidade;**
- m) Despacho para Procuradoria;**
- n) Minuta do Contrato;**

Posteriormente, os autos vieram a esta Procuradoria Jurídica Municipal por forma do art. 38, inciso VI, e Parágrafo Único, da lei 8666/93.

É o breve relatório.

II- 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 procuradoria jurídica não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, bem como ao juízo de conveniência e oportunidade na contratação pretendida.

Pretende-se, no caso em apreço, Contratação de Empresa para contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de forma contínua de assessoria e consultoria junto ao setor de licitações e contratos da Câmara Municipal de Tracuateua, abrangendo os serviços profissionais de consultoria técnica em

processos licitatórios, contratos e procedimentos administrativos, na esfera do direito administrativo público, através da confecção de minutas de editais, contratos, termos aditivos, acompanhamento e assessoramento das sessões ordinárias da Comissão Permanente de Licitação e do Pregoeiro e equipe de apoio, assessoria no julgamento das licitações e recursos administrativos e judiciais e demais procedimentos administrativos pertinentes em que se necessite do conhecimento técnico especializado. Assim, mediante a impossibilidade de submeter à competição que afasta o Dever Geral de Licitar, insculpido no art. 37, XXI da Carta Política de 1988. Justificando-se a contratação frente à necessidade de dar continuidade na organização na Administração Pública desta comarca visando dar maior celeridade nas prestações de serviços Técnicos especializados em Assessoria a fim de coordenar, orientar e/ou desenvolver trabalhos técnicos dentro de sua área de competência.

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 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;”

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. 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;

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 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.”
- 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 ao todo mencionado Hely Lopes Meirelles é bastante preciso, vejamos:

[...] 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.

No caso dos autos, estamos diante de consulta sobre a possibilidade de contratação de empresa para prestação de serviços técnicos de forma contínua de assessoria e consultoria junto ao setor de licitações e contratos da Câmara Municipal de Tracuateua, abrangendo os serviços profissionais de consultoria técnica em processos licitatórios, contratos e procedimentos administrativos, na esfera do direito administrativo público, através da confecção de minutas de editais, contratos, termos aditivos, acompanhamento e assessoramento das sessões ordinárias da Comissão Permanente de Licitação e do Pregoeiro e equipe de apoio, assessoria no julgamento das licitações e recursos administrativos e judiciais e demais procedimentos administrativos pertinentes em que se necessite do conhecimento técnico especializado ocasião em que as premissas apresentadas acima levam a concluir ser perfeitamente possível a contratação de tais serviços.

III- DA SINGULARIDADE DO OBJETO

Com efeito, nos Serviços Técnicos Especializados de Assessoria e Jurídica, são singulares dada a orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até ser considerados únicos, embora não sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, serviços singulares, de um modo geral:

"São todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente - por equipe, sempre que o trabalho a ser produzido se define pela marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida (2000, p. 470)."

No mesmo sentido Vera Lúcia Machado D'Ávila se expressa:

"Singular é o serviço que, por suas características intrínsecas, não é confundível com outro. Não ser confundível com outro não significa que seja o único, mas que contenha tal qualidade ou complexidade que impossibilite sua comparação (Tn: DT PTETRO, 1994, p. 65)."

Por outro lado, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa singularidade seja relevante. Ou seja, ainda que os serviços de estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos sejam singulares, é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello:

"[...] a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, esses, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessários para a satisfação do interesse em causa" (2000, p. 479)."

Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e quando o produto do trabalho do profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público.

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.

Diante do todo já analisado, esta procuradoria jurídica entende ser caso de se proceder à inexigibilidade de licitação, com obediência ao apreço do art. 26, da lei 8666/93, vejamos:

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

Ressalte-se, 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 verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo.

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 procuradoria Jurídica **OPINA** pela legalidade da contratação direta serviços Jurídicos 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.

Analisada a minuta do contrato apresentada constata-se que está em conformidade com a lei de licitações, nos termos deste parecer.

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, preços ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Instituto.

É o Parecer, à consideração superior.

Tracuateua – PA, 15 de abril de 2022.