



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE BREVES

PARECER JURÍDICO

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 003/2023-CMB

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2023/0106-003-CMB

SOLICITANTE: Presidente da Comissão Permanente de Licitações

ASSUNTO: Contratação de Empresa Especializada para executar os serviços de assessoria e consultoria técnica na instrução, realização e acompanhamento de processos licitatórios e demais atos pertinentes na Câmara Municipal de Breves/PA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25, II C/C ART. 13 III, DA LEI Nº 8.666/93.

I – RELATÓRIO

Síntese dos Fatos:

Trata-se de solicitação de parecer encaminhada pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação, em cumprimento ao que dispõe o Art. 38, Parágrafo Único da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública), para análise em processo administrativo de inexigibilidade de licitação, cujo objeto é serviços de assessoria e consultoria técnica na instrução, realização e acompanhamento de processos licitatórios e demais atos pertinentes na Câmara Municipal de Breves/PA, fundamentado no art. 25, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Consta nos presentes autos: solicitação de abertura de processo; Projeto Básico de Contratação; Justificativa; Dotação orçamentária; Ato de designação de Comissão Permanente de Licitação-CPL; Autuação do processo licitatório; Proposta e documentos de regularidade, Autorização e despacho de encaminhamento dos autos para análise jurídica.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE BREVES

II – PARECER

II.1 – Da Inexigibilidade de Licitação para Contratação de Serviços Técnicos.

De introito, importante para a análise colacionar a regra geral insculpida no art. 37, XXI, da Carta Federal, que estabelece a obrigatoriedade de licitar, para assegurar o princípio constitucional da igualdade de todos perante a lei, fixado no caput do seu art. 5º.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

Artigo 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. (grifamos)

Para regulamentar o exercício dessa atividade foi então criada a Lei Federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993, mais conhecida como Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Nos termos do artigo 3º da citada Lei, licitação é o procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, e, nos termos do artigo 2º, licitar é a regra.

Porém, como toda regra possui sua exceção, a presente Lei Federal também estabelece diferenciações e hipóteses em que a licitação será dispensada, dispensável ou inexigível, conforme exceções abaixo:

Artigo 17 - licitação dispensada (a lei declarou-a como tal; não se faz licitação);

Artigo 24 - licitação dispensável (a Administração pode dispensar se assim lhe convier);

Artigo 25 - licitação inexigível (quando houver inviabilidade de competição).



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE BREVES

Os órgãos da Administração Pública são submetidos aos critérios da Lei nº 8.666/93, portanto são obrigados a realizarem procedimentos licitatórios para contratação de bens e serviços. Porém a própria lei de Licitações, em seus arts. 24 e 25, traz a possibilidade de contratação direta, sem licitação, conforme exposto acima.

O caso em pauta versa sobre a contratação para prestação de serviços técnicos especializados segundo justificativa da contratação assinada pelo agente público responsável pela instrução do procedimento.

De forma que, por se tratar de atividade técnica, segundo o órgão contrate, a Lei nº 8.666/93 permite a inexigibilidade de licitação, possibilitando a contratação direta.

Nesse sentido, não está na esfera do parecerista, se os serviços objeto do processo de inexigibilidade são ou não de natureza técnica. A própria administração é responsável por definir os serviços a serem contratados, e uma vez que a empresa apresentou prova da execução de serviços similares na mesma condição dos definidos pela Câmara Municipal, estaria em tese demonstrada a sua notoriedade para execução destes serviços, que por força da especificações do projeto de contratação, seriam técnicos especializados.

Passemos, então, à análise específica do seu art. 25, inciso II, *in verbis*:

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;

O referido dispositivo faz referência ao artigo 13, da Lei nº 8.666/93, que arrola os serviços técnicos abarcados pela inexigibilidade de licitação, quais sejam, estudos técnicos, planejamentos 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; e restauração de obras de arte e bens de valor histórico.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE BREVES

Além disso, o artigo 25, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, determina que a inexigibilidade só é aplicável se o profissional ou empresa a ser contratado tenha notória especialização, pressuposto que é definido no § 1º, do mesmo dispositivo.

Logo, a interpretação do artigo 25, da Lei nº 8.666/93, permite concluir que é inexigível a licitação para a contratação de consultoria e assessoria contábil, desde que estes particulares tenham notória especialização e que o serviço prestado seja de natureza singular, ou ainda se houver inviabilidade de competição.

Quanto à singularidade da natureza do serviço a ser prestado, é imprescindível citar as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello, *in* Curso de Direito Administrativo, 28ª Edição, Editora Malheiros, p. 557-558:

Em face do inciso II do art. 13 (contratação de profissional de notória especialização), pode-se propor a seguinte indagação: basta que o serviço esteja arrolado entre os previstos no art. 13 e que o profissional ou empresa sejam notoriamente especializados para que se configure a inexigibilidade da licitação, ou é necessário algo mais, isto é, que nele sobreleve a importância de sua natureza singular? Parece-nos certo que, para compor-se a inexigibilidade concernente aos serviços arrolados no art. 13, cumpre tratar-se de serviço cuja singularidade seja relevante para a Administração (e que o contratado possua notória especialização). Se assim não fosse, inexistiria razão para a lei haver mencionado "de natureza singular", logo após a referência feita aos serviços arrolados no art. e o serviço pretendido for banal, corriqueiro, singelo, e, por isto, irrelevante que seja prestado por "A" ou por "B", não haveria razão alguma para postergar-se o instituto da licitação. Pois é claro que a singularidade só terá ressonância para o tema na medida em que seja necessária, isto é, em que por força dela caiba esperar melhor satisfação do interesse administrativo a ser provido.

Em relação à notória especialização, o próprio § 1º do artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos traz seu conceito legal nos seguintes termos:

Art. 25. (...)

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Sendo assim, da análise dos dispositivos legais acima transcritos, percebe-se que o legislador ordinário erigiu dois requisitos necessários à contratação, um de índole objetiva e outro



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE BREVES

de índole subjetiva, a saber: a natureza singular do serviço e a notória especialização do profissional.

Nessa esteira, **não há como conceber a possibilidade de competição entre profissionais para a execução dos serviços de assessoria e consultoria, porque cada profissional é dotado de qualidades, de técnica, enfim, de atributos personalíssimos que os fazem particularmente singulares em relação a outros.**

Cabe destacar, ainda que dentre os serviços técnicos para cuja realização a licitação é inexigível, estão incluídas as assessorias ou consultorias técnicas (art. 13, III).

Vê-se, portanto, que a própria lei especifica os casos de exceção à regra geral, uma vez que determina a inexigibilidade de licitação como por exemplo a situação do presente processo administrativo de contratação.

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 haja vista a **inviabilidade de comparar com objetividade o toque pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, pelo que falece a competição.**

Por fim, não há impeditivo à contratação direta de profissionais técnicos, isso porque, tal profissional pode se encontrar regularmente diante, entre outros, de situações que requeiram conhecimentos específicos e diferenciados (considerando-se a estrutura administrativa própria e as capacidades técnicas existentes), que envolvam situações que necessitem de conhecimentos especializados (STF, Inq 3.067), **inclusive para diminuir controvérsias internas ou para conferir maior segurança à decisão administrativa diante de questões técnicas, e/ou para dirimir conflito de interesses relativamente aos próprios atos administrativos.**

Nesse contexto, a contratação direta pela Administração Pública, sendo inexigível a licitação, depende do atendimento dos três pressupostos acima expostos, desde que não se esteja diante de caso manifesto de inviabilidade de competição, quais sejam: o serviço objeto do contrato administrativo deve estar arrolado no artigo 13, da Lei Federal nº 8.666/93, o contratado deve ter notória especialização e o serviço deve ter natureza singular.



**ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE BREVES**

Aqui reside a questão, se estes serviços são singulares ou não. Nesse sentido, se houve a consignação por parte da administração de que não há viabilidade de competição, e que seriam serviços de natureza singular, não nos é devido contestar essa análise, que ao meu ver, dada a infinidade de serviços que podem ser considerados singulares, a administração ao elaborar o projeto básico ou o termo de referência é que dispõe de tal capacidade.

Diante de tais apontamentos, observa-se que a jurisprudência dos principais tribunais do País, seja no âmbito do Poder Judiciário ou das Cortes de Contas, aponta para a possibilidade de contratação direta de serviços técnicos de assessoria e consultoria pela Administração Pública, desde que respeitados os pressupostos do artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/90.

III – CONCLUSÃO

Por derradeiro, cumpre salientar que esta Procuradoria 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 possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Público.

EX POSITIS, com espeque nos fundamentos de fato e de direito articulados ao norte, e para que aspectos de mero formalismo não se sobreponham a questões de fundo, esta Procuradoria opina de modo favorável à legalidade da contratação, com fulcro no art. 25, II, c/c art. 13, III, da Lei Federal nº 8.666/93, da empresa W P DE PINHEIRO CONTABILIDADE E SERVICOS COMBINADOS DE ESCRITORIO LTDA, CNPJ 41.302.630/0001-06, no valor Global de R\$ 108.000,00 (cento e oito mil reais), cujo objeto consiste na Contratação de Empresa Especializada para executar os serviços de assessoria e consultoria técnica na instrução, realização e acompanhamento de processos licitatórios e demais atos pertinentes na Câmara Municipal de Breves/PA.

Ressaltamos que deverá ser realizada a ratificação por parte da autoridade competente, e a formalização do respectivo Contrato Administrativo, observando o princípio da publicidade, com a devida publicação do extrato de ratificação no prazo determinado em lei, sob pena de não produzir os efeitos jurídicos devidos.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE BREVES

E ainda, deve-se atentar aos agentes públicos responsáveis pela instrução deste processo, para que sejam observadas as normas estabelecidas pelo TCM/PA, no que tange ao envio dos documentos essenciais do processo para o Mural de Licitações, observando-se a necessidade de assinatura através de certificado digital dos atos, na forma regulamentada, e segundo dispõe a Lei no 14.603/2020, que foi criada para regulamentar o uso de assinaturas eletrônicas no país.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Breves/PA, 09 de janeiro de 2023.

Retornem-se os autos a Comissão Permanente de Licitação para prosseguimento.

Valter Ferreira da S. Filho
Advogado – OAB/PA 16.906