



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

Vigia de Nazaré, 23 de abril de 2021.

PARECER Nº. 25/2021 – PGMVDN – LICITAÇÕES.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. LEI Nº 8.666/93. INEXIGIBILIDADE. SERVIÇO CONSULTORIA, ASSESSORIA E ACOMPANHAMENTO TÉCNICO, NAS PLATAFORMAS DOS PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL, BEM COMO TODOS OS SISTEMAS DE MONOTIRAMENTO, EXECUÇÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS, PARA FOMENTAR A GESTÃO E RECURSOS FINANCEIROS DO MUNICÍPIO DE VIGIA DE NAZARÉ - PARÁ. PARECER JURÍDICO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. ART. 25, II C/C ART. 13, III, DA LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE. LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de consulta solicitada pela Comissão Permanente de Licitação, em cumprimento ao que dispõe a Art. 38, Parágrafo Único e Inciso VI, da Lei nº 8.666/93, que foi remetido a esta Procuradoria para análise e parecer jurídico do Processo Administrativo referente à **Inexigibilidade de Licitação nº 6/2021-007-PMVN**, fundamentada no Art. 25, Inciso II c/c Art. 13, Inciso III, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações. **O processo não está com as páginas numeradas, o que recomendamos seja providenciado.**

O presente processo tem como objeto a **Contratação de serviços técnicos especializados em consultoria, assessoria e acompanhamento técnico, nas plataformas dos programas do governo federal, bem como todos os sistemas de monitoramento, execução e prestação de contas, para fomentar a gestão e recursos financeiros do município de Vigia de Nazaré, no Estado do Pará.**

A demanda foi formulada pela Secretaria Municipal de Governo e articulação Institucional (memorando nº 173/2021), tendo sido autuada em 15/04/2021 pela Secretaria Municipal de Administração.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

Em seguida, foi oficiado à empresa **JG CONSULTORIA E ASSESSORIA EIRELLI**, para apresentação de documentos. Foram acostados aos autos diversos documentos da referida empresa, tais como: Proposta de Preços, CNPJ, contrato social, certidões, atestados de capacidade técnica, contratos e comprovações singulares no ramo do objeto do presente pleito.

Após encaminhamento e levantamento da cotação de valores de mercado, e fixação da dotação orçamentária, com a devida declaração de adequação orçamentária e financeira autorizada pelo Prefeito.

Os autos foram autuados pela Comissão de Licitação como Inexigibilidade, nos termos do artigo 25, II, c/c artigo 13, III da Lei Federal nº 8.666/93.

Após, vieram os autos para parecer jurídico.

É o breve relatório, passo a análise.

2. DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

Cumprir pontuar, primeiramente, que **a contratação de serviços pela Administração Pública deve pautar-se na conveniência e oportunidade – mérito administrativo**, atendimento ao interesse público e na disponibilidade de recursos, além de observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, dentre outros.

É importante ressaltar que **é obrigatório que toda e qualquer contratação seja precedida de licitação**, nos termos do artigo 37, Inciso XXI da Constituição Federal e o artigo 1º da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL/1988

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.

=====



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

LEI Nº 8.666/93

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Contudo, o **objeto da consulta é uma exceção legal**, trata-se de contratação **por inexigibilidade** de licitação prevista no art. 25, inc. II e parágrafo 1º c/c art. 13, inc. III ambos da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, que ora transcrevo:

“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;

§ 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.

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 e tributárias;

[...]

Por se tratar de exceção a Lei, a contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve ser cautelosa e **observar todas as formalidades previstas em cada caso**, além dos procedimentos descritos no artigo 26, e também, no artigo 38 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regramento geral do procedimento de licitação, sob pena de incorrer em crime previsto na mesma lei.

Logo, eis os parâmetros legais para análise jurídica do presente feito administrativo.

3. DA INEXIGIBILIDADE. REQUISITOS.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

Na contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação devem ser observadas as seguintes fases:

✓ **Abertura do processo administrativo**, devidamente autuado, protocolado e numerado e a autorização respectiva para a compra ou contratação da obra ou serviço, conforme artigo 38, caput, da Lei nº 8.666/93;

Depreende-se dos autos que a fase interna **NÃO** foi observada, contudo, registre-se a necessidade de cumprimento do artigo 38, como, **juntada do ato que define a comissão permanente ou provisória de licitação**.

✓ **Perfeita indicação do objeto pretendido pela administração**, conforme art. 14 e 7º, da Lei nº 8.666/83.

O objeto foi claramente relacionado, bem como os atos de fase interna como cotação de preços, dotação orçamentária e autorização e autuação do processo, possibilitando a análise do feito.

Ademais, nota-se que o artigo 13 da Lei de Licitações e Contratos, estabelece como **serviços técnicos profissionais especializados**, por exemplo, os trabalhos relativos a: **“assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias” (inciso III)**. Contudo, o mero enquadramento da atividade no referido artigo, por si só, não é suficiente para que a Administração Pública contrate diretamente o particular sob a égide do artigo 25, II, da multicitada Lei nº 8.666/1993.

Repise-se que, para que se caracterize a situação de inexigibilidade descrita no supracitado inciso II do artigo 25, **é necessária a configuração**, no caso concreto, do requisito de admissibilidade expressamente previsto no caput do artigo 25, qual seja, **a inviabilidade de competição, que, em tais situações, somente se perfaz, através da presença cumulativa de dois pressupostos: a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado**.

Desta forma, resta claro, que o serviço a ser contratado deve apresentar uma singularidade que inviabilize a competição entre os diversos profissionais técnicos especializados. O cerne da questão é que a singularidade é do objeto do contrato, é o serviço pretendido pela administração que é singular, e não o executor do serviço. Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais.

Em outras palavras, a inexigibilidade de certame licitatório para a escolha, pela Administração Pública, do prestador dos serviços técnicos profissionais especializados pretendidos somente se legitima acaso o serviço a ser contratado se revista de natureza singular, assim entendido



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

como aquele cujo caráter incomum, não rotineiro, particular, especial, excepcional, torne o objeto a ser contratado tão único e individual, distinto dos demais da sua espécie, que faça com que a sua satisfatória execução somente possa ser adjudicada a prestador dotado de conhecimentos diferenciados dos demais disponíveis no mercado.

Passando a analisar mais especificamente o pressuposto da notória especialização, saliente-se que o mesmo se perfaz nos atributos que destacam um determinado particular em relação aos demais, traduzindo-se, portanto, na sua maior habilitação em executar o objeto singular do contrato.

Sublinhe-se que este pressuposto poderá ser testificado mediante documentos formais, como atestados de capacidade técnica que comprovem desenvolvimento eficaz de serviços semelhantes.

Compulsando os autos, destacamos que foram acostados os seguintes documentos de representante da empresa que atestam a **singularidade do serviço e notória especialização** na área de atuação, conforme se elenca:

- a) Atestados de Capacidade Técnica certificados pelas Prefeituras de São Mateus do Maranhão/MA e Urucurituba/AM e Contrato com a Prefeitura Municipal de Mãe do Rio/PA.

É cediço que a Administração não tem como atestar, com exatidão, a capacitação do contratado. Todavia, tal fato não a autoriza a contratar diretamente o particular sem perquirir a qualificação do mesmo, a fim de que fique evidenciado, ao menos, que suas habilidades transcendem o conhecimento comum e que são adequadas à execução do objeto do ajuste.

Nos presentes autos, restam comprovados tais requisitos, através dos atestados de capacidade técnica, bem como desempenho anterior nas prefeituras de supracitadas.

A Orientação Normativa da AGU nº 18/2009 não foge desse entendimento, tendo constado de sua fundamentação:

“(…)

*Ainda, define como sendo 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***



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

***suas atividades**, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.*

Deste modo, pontue-se, mais uma vez, para que a Administração contrate diretamente por inexigibilidade, deve ficar adequadamente demonstrada, através de elementos objetivos e formais, a notória especialização do particular contratado.

Sobre o tema inexigibilidade do processo licitatório, o C. TCU editou a Súmula nº 252, vazada nos seguintes termos:

*“A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: **serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.**” (Destacamos)*

Vale destacar, que a natureza singular do objeto não significa a ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto. A singularidade não está no número de pessoas capacitadas a executá-lo, mas na singularidade da natureza do serviço. Ela deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados.

Nesse seguimento temos a Súmula nº 039/2011 do Tribunal de Contas da União, vejamos:

“SÚMULA TCU 39: 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 8.666/93.”

Além dos requisitos até aqui dispostos, imprescindíveis à contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, II, da Lei nº 8.666/1993, há de se ressaltar também a necessidade de instauração de um processo administrativo prévio pelo Gestor, para que fique devidamente justificado o motivo da inexigibilidade, assim como deve ser cumprido integralmente o procedimento regrado no artigo 26 da mencionada Lei nº 8.666/1993.

Visto isso, para cumprir os requisitos legais e provar a notória especialização, foram juntados Atestados de Capacidade Técnica, atestados estes que evidenciam os trabalhos realizados



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

para outros órgãos públicos, o que acabam por indicar a especialização notória desta Assessoria objeto do presente pleito.

Destarte, provada a especialização notória do quadro da empresa que se inexistência licitação para a contratação, cabe ao administrador público a discricionariedade para definir sobre a singularidade dos serviços prestados pela empresa em questão.

Outrossim, opina-se que a contratação, deve ser precedida de procedimento de inexigibilidade, formalmente instruído, com a observância dos procedimentos descritos no artigo 26 e artigo 38 da Lei Federal nº 8.666/1993 e aos princípios da Administração Pública, e, além do mais, deve-se exigir todos os documentos que comprovem a idoneidade da empresa contratada, que, porventura, não constem nos autos.

É imperioso destacar que compete ao gestor a justificativa da escolha do fornecedor, prevista no artigo 26, parágrafo único, inciso II, da Lei 8.666/93, devendo expor claramente a motivação para contratação direta pretendida, apresentando a devida justificativa referente à escolha do fornecedor, e, ainda, a importância de se atentar para a demonstração de inviabilidade de competição prevista no “*caput*” do art. 25, da mesma lei.

De outro lado, deve ser observado também o requisito previsto no inc. III, do parágrafo único do art. 26, da Lei de Licitações, o qual se configura, de qualquer modo, exigência prévia à contratação, detalhando a justificativa do preço.

Com relação à justificativa de preço, não basta a juntada de orçamento da empresa a ser contratada e de valores (contratos) praticados com outras entidades. Deve ser devidamente justificado, pela autoridade administrativa que o valor a ser pago está dentro do preço de mercado. No caso em tela, observamos que foi realizada a cotação, mas os valores devem ser bem observados considerando-se o volume de serviços, de contingente de funcionários para execução das atividades, que justifique os valores, o que somente pode ser analisado pela própria administração, justamente essa adequação de valores e volume do trabalho, equipe de apoio ao escritório para atendimento das demandas, de formas que não temos como analisar valores sem as informações subjetivas da prestação de serviço, apenas com as cotações de mercado.

Cumprido reforçar que o escopo do presente parecer jurídico é assistir a autoridade assessora no controle de legalidade dos atos administrativos, prestando-se a apontar possíveis incorreções do ponto de vista jurídico e recomendar providências, cabendo a autoridade assessora



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VIGIA DE NAZARÉ
PROCURADORIA MUNICIPAL

Rua Prof. Noêmia Belém, s/nº - CEP: 68.780-000 – CNPJ: 05.351.606/0001-95

avaliar, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida, a necessidade de adotar ou não a precaução eventual recomendada.

4. 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, este Procurador signatário opina pela legalidade da contratação direta em tela, 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.

Quanto à minuta do contrato apresentada, está em conformidade com a lei de licitações, nos termos deste parecer.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no contrato. Não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

À superior consideração do Excelentíssimo senhor Procurador Geral do Município de Vigia de Nazaré/PA para ratificação e posterior publicação na forma prevista na Lei Orgânica do Município, observado os prazos legais.

É o nosso parecer, salvo melhor juízo.

ROBERTO CAVALLEIRO DE MACEDO JUNIOR

Procurador Municipal
OAB/PA nº. 13.736