



## **PARECER JURÍDICO**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO:** 28/2023 - CPL/PSMG

**PROCESSO LICITATÓRIO:** INEXIGIBILIDADE 06/2022- 0009 – CPL/PMSMG

**REQUERENTE:** COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

### **RELATÓRIO**

Trata-se de pedido encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para fins de manifestação jurídica quanto à viabilidade em prosseguir com a contratação da empresa **F W TAVARES GOMES CONSULTORIAS, AUDITORIAS, PROJETOS E ASSESSORIA TÉCNICA E ATIVIDADES DE APOIO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PRIVADA LTDA**, para prestar serviços técnicos de elaboração de planejamento estratégico, dentre outros para a Secretaria Municipal de Saúde de São Miguel do Guamá.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

- a) Demanda inicial – Ofício n.º 092/GSSMSMG, datado de 30 de janeiro de 2023, exarado pela Secretaria Municipal de Saúde, acompanhado do termo de referência em que solicita contratação de Serviços de Assessoria Técnica;
  - b) Termo de abertura, autuação e remessa;
  - c) Proposta financeira da referida Empresa;
  - d) Despacho do setor de contabilidade, informando a existência de dotação orçamentária para contratação;
  - e) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira do Ordenador;
  - f) Autorização de abertura do processo administrativo de inexigibilidade de licitação;
  - g) Autuação do Processo Licitatório pela CPL;
-



- h) Justificativa técnica da CPL/SMG quanto à futura contratação;
- i) Despacho a assessoria jurídica, dentre outros.

Informa a Comissão Permanente de Licitação, por meio de sua Presidente, que a pessoa jurídica apresentada possui vasta experiência em outros municípios, detém de critério de confiança e credibilidade, além da notória especialização nos serviços descritos, dentre outros. Os autos foram recebidos nesta Procuradoria, estando numerados em fls 01 a 92.

Deste modo, nota-se que houve a instrução processual, por meio de vários atos administrativos exarados e ratificados pelos seus agentes públicos responsáveis – por meio de cada setor competente. Em tempo, veio a esta Procuradoria Jurídica Municipal por força do art. 38, inciso VI e parágrafo único da lei 8666/93.

**Este é o breve relatório.**

#### **PRELIMINARMENTE**

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa vinculação ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando a competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da **Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07.**

Em tempo, é entendimento recente da Suprema Corte de Justiça do País, pois a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que o parecer ministerial **é peça opinativa**, que não vincula o entendimento imparcial do

---



jugador. A decisão (AgRg no HC 606.277/BA) teve como relator o ministro Reynaldo Soares da Fonseca:

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. IMPETRAÇÃO JULGADA POR DECISÃO MONOCRÁTICA DO RELATOR. AUSÊNCIA DE NULIDADE OU CERCEAMENTO DE DEFESA. DECISÃO PROFERIDA COM OBSERVÂNCIA DO RISTJ. PRECEDENTES. PARECER MINISTERIAL. PEÇA OPINATIVA E NÃO VINCULANTE. PRECEDENTES. FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA NÃO INFIRMADOS. ENUNCIADO N. 182 DA SÚMULA DESTA CORTE. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (...) O parecer ministerial é peça opinativa, que não vincula o entendimento imparcial do julgador. Toda a matéria suscitada na impetração é devolvida à apreciação do Colegiado deste Tribunal, via interposição de agravo regimental, desde que a defesa interponha recurso no qual sejam infirmados todos os fundamentos apresentados na decisão monocrática do relator. (...) (AgRg no HC 606.277/BA, Rel. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA, QUINTA TURMA, julgado em 15/12/2020, **DJe 17/12/2020**).

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

#### **ANÁLISE JURÍDICA**

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 indispensável 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.

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.

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;”

Em relação aos serviços técnicos a que se refere o artigo supra arrolados no art. 13, não resta nenhuma dúvida de que os serviços a serem contratados incluem-se entre eles, por estarem contemplados em mais de uma das hipóteses legais, tais como estudos técnicos, planejamentos, pareceres, e avaliação em geral, assessoria e consultoria técnica, patrocínio ou defesa de causas administrativas. A **natureza singular** afasta os serviços eventuais, ainda que técnicos, e de outro, não restringe a ponto de ser incomum, inédito, exclusivo, etc, mas especial, distinto ou até mesmo dotado de uma inteligência/expertise ímpar.

---



O doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina que:

"A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana. Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada a noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma".

Entende-se, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de **confiabilidade** por determinado profissional ou empresa cuja **especialização** seja reconhecida.

Neste contexto, é necessário que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que o situe fora do universo dos serviços comuns. Escreveu Hely Lopes Meireles.

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:

"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**; 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. § 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". **(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.”

Vale mencionar, também, que o assunto já foi objeto de análise por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), e que o Ministro Eros Grau assim se posicionou sobre o assunto:

“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 que vem sendo colocado, a ilustre doutrinadora Hely Lopes Meirelles é bastante precisa, 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.



O Tribunal de Contas da União já sumulou o entendimento acerca da matéria, conforme se vê:

**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.

Há a caracterização dos serviços técnicos especializados, e em especial por inexistir no Município mão-de-obra especializada, com grande experiência em determinadas atividades e que devem existir no âmbito da Administração Pública.

Todavia, a escolha deverá recair sobre profissional ou empresa com habilitação específica, dotada de estudos, experiências, publicações, desempenho, aparelhamento, organização, equipe técnica ou algo que ateste notória especialização e experiência na atividade, bem como o serviço seja de natureza singular, ou seja, próprias do executor e com grau de confiabilidade do profissional ou empresa.

Diante do exposto, verificada as determinações legais concernentes ao procedimento, esta Procuradoria entende ser imprescindível adotar, em caso de se proceder à inexigibilidade de licitação, o previsto no art. 26, da Lei n.º 8.666/93, se não 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**. (grifo nosso)”.

[...]

“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 foro caso; II - razão da



escolha do fornecedor ou executante; III - justificava de preço; - IV documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados”.

É salutar delinear que a CPL deverá observar as formalidades do parágrafo único do art. 26 da lei citada, e ainda deverá, proceder as comunicações necessárias para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo legal, como condição para a eficácia dos atos. Em tempo, e não menos importante, é imperioso dizer que a ausência de processo licitatório **não** equivale à contratação informal, realizada com quem a administração bem entender e sem as cautelas e nem as documentações devidas.

Ressalta-se que os autos devem estar revestidos de todas as exigências previstas na Legislação e pelos Superiores Tribunais, justificado e precedido de todo o controle interno e externo da administração pública.

A escolha da vencedora deve recair sobre profissional com a característica aqui apresentada. Ademais, é imprescindível que o preço praticado deve ser razoável e condizente com as dificuldades e zelo exigido no desempenho das atividades, bem como compatíveis com o preço de mercado, devendo ser demonstrado nos autos a vantajosidade e a não violação aos cofres públicos do município. Em tempo, é necessário dizer que é dever da administração fiscalizar com rigor a execução dos serviços contratados, por meio de fiscal/servidor designado especialmente para o feito, sob pena de responsabilização a quem der causa.

### **CONCLUSÃO**

Diante de tudo o que foi exposto, esta Assessoria – em caráter opinativo, entende pela possibilidade no prosseguimento, conforme disposto nos artigos 25 e 13 da Lei 8.666/93 e Súmula 39 do TCU, e desde que atendidos os critérios aqui definidos.

---





Encaminhe-se para análise e deliberações finais da Controladoria interna, para emissão de parecer de conformidade dos todos praticados, pois esta exerce, nos termos da lei, as atribuições de fiscalização da administração em face dos princípios norteadores.

São os termos do parecer meramente consultivo e opinativo, que se submete a autorização superior.

São Miguel do Guamá, 24 de fevereiro de 2023.

---

**RADMILA PANTOJA CASTELLO**

Assessoria Jurídica  
OAB/PA n.º 20.908

