



PARECER TÉCNICO JURÍDICO Nº. 009/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO: **08.1401002/2021-PMSLP**

INEXIGIBILIDADE : **05/2021-INEX-PMSLP**

REQUERENTE : **MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ**

INTERESSADOS : **SECRETARIAS E FUNDOS MINICIPAIS**

OBJETO: Contratação de Pessoa Jurídica Especializada na Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Contábil de Natureza Contínua com a finalidade de atender os órgãos e fundos do Município de Santa Luzia do Pará.

I – RELATÓRIO

Consistem os autos remetidos a esta procuradoria de procedimento administrativo prévio, em caráter emergencial, visando a contratação de pessoa jurídica especializada conforme destacado no objeto acima epigrafado para o Município de Santa Luzia do Pará. De acordo com a especificação contida no Termo de Referência.

A instrução dos autos adentrou nesta Procuradoria da seguinte forma:

- a)** Expediente (memorando nº. 009/2021-ADM/PMSLP) da Secretaria de Administração e Finanças solicitando a realização de procedimento administrativo à Comissão Permanente de Licitação;
- b)** Termo de referência e justificativa para a contratação;
- c)** Despacho solicitando abertura de procedimento administrativo;
- d)** Despacho da autoridade competente solicitando informações sobre a existência de disponibilidade



orçamentária e financeira para a contratação almejada;

e) Despacho do setor financeiro da Municipalidade informando a existência de adequação e saldo orçamentário suficiente para a contratação;

f) Declaração de adequação orçamentária e financeira;

g) Termo de autorização de despesa;

h) Autuação e abertura do procedimento administrativo de inexigibilidade de licitação;

i) Juntada de protocolos;

j) Procedimento de abertura da inexigibilidade deflagrado pela Comissão Permanente de Licitação;

k) Expediente (memorando nº 007/2021) solicitando manifestação jurídica.

Nos termos elencados acima chegaram os autos do procedimento para emissão de parecer nesta Procuradoria.

II – DECRETAÇÃO DE ESTADO DE EMERGÊNCIA (DECRETO N.º 06 DE 06 DE JANEIRO DE 2021)

Antes de adentrar na análise dos autos epigrafado, cumpre esclarecer que a transição de governo em Santa Luzia do Pará não ocorreu nos moldes da instrução normativa nº 016 de 11 de novembro de 2020, comprometendo sobremaneira o princípio da continuidade administrativa no serviço público.

Destaco, por oportuno, que nos autos, ora analisado, está colacionado, inclusive, para melhor consubstanciar o que afirmamos, o Boletim de Ocorrência n.º 00194/2021.100002, registrado na Delegacia de Polícia de Santa Luzia do Pará. Relatando as circunstâncias deploráveis em que a Gestão Sucédida repassou o ente municipal para a Gestão Sucessora.

Denota que a situação encontrada pela nova gestão é de notório caos administrativo e financeiro. Tanto é que a Municipalidade não teve outra



opção, a não ser, a decretação de estado de calamidade pública por 180 dias (decreto nº 006/2021).

Restou, nessa quadratura, uma alternativa ao gestor atual, senão a de tomada de decisão administrativa com caráter de emergencialidade e celeridade, com o fim de assegurar o direito do conjunto da sociedade luziense de ter acesso aos serviços do ente municipal. Como sabido, direito do cidadão e dever legal da Administração Pública.

Portanto, dada a emergencialidade na prestação do serviço já destacado. A Municipalidade através do órgão responsável pelo procedimento licitatório, atraído pelo princípio da conveniência e oportunidade de que é detentora. Promove a abertura e autuação do ora procedimento administrativo com a finalidade destacada alhures.

Com a devida autorização, o procedimento adentrou neste órgão consultivo, devidamente autuado, protocolado e numerado (art. 38 da Lei nº 8.666/1993).

Na utilidade do feito, é o sucinto relatório.

III – FINALIDADE E AGRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A ora manifestação jurídica tem o condão de balizar a autoridade investida do poder decisório, acerca da legalidade administrativa dos atos já praticados até o momento do certame licitatório em sua fase interna.

Como sabido, nos incumbe a orientação técnica alardeando os aspectos jurídicos que norteiam a trajetória regular do procedimento administrativo voltado para a escolha a proposta que atenda melhor ao interesse público.

Cumprir destacar, que a análise dos autos ora trazido, funda-se nos aspectos jurídicos, estando de fora, aqueles de orbe administrativo que cabem a comissão licitante aferir a adequação ao instrumento convocatório. Por entender que a autoridade competente está municiada de conhecimentos específicos salutaros ao bom andamento dos atos praticados, com a devida observância dos requisitos impostos pela legislação de regência.

Por derradeiro, é de bom alvitre nosso, enfatizar que as anotações feitas no âmbito desta procuradoria não possuem caráter vinculativo, mas



tão somente em benefício da autoridade revestida da função de propiciar segurança no desenvolvimento do procedimento administrativo. **Destacando nessa seara, que existe no amparo legal a margem de discricionariedade albergando o poder decisório do agente público.**

Feito a sucinta ponderação, passo a fundamentar.

V – ANÁLISE JURÍDICA – VIABILIDADE DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A contratação de pessoa jurídica especializada na prestação de serviços de assessoria técnica no gerenciamento e controle do Portal de Transparência para gestão pública de natureza contínua à administração pública, é um tema controvertido.

Uma corrente entende que deve precedido de regular processo licitatório e outra prega a inexigibilidade ante a impossibilidade de competição.

Notadamente, há o entendimento que não há como estabelecer condições objetivas no processo de seleção, o que inviabiliza a concorrência e justifica a inexigibilidade, notadamente, frente ao caso presente.

Urge dizer, que a contratação pretendida, no amparo da inexigibilidade de licitação, é nesse caso, juridicamente possível. Pois, encontra fundamento factual e legal na legislação. Observemos, então:

A Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de observância do princípio instrumental da licitação, cuja finalidade é propiciar a contratação mais vantajosa à Administração, observemos, então:

Art. 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.

Depreende-se por tal princípio – o da licitação, por ser regra, deve ser interpretado de forma mais abrangente quanto possível, ao passo que as



exceções devem ser lidas e vistas de forma restritiva. Sendo assim, manda a saudável hermenêutica por intermédio do enunciado da interpretação restritiva das regras de exceção (*exceptiones sunt strictissimae interpretationis*).

Na prática: licitar sempre quando possível, contratar sem licitação somente quando estritamente necessário. Entretanto, a Carta Magna prevê expressamente a existência de casos que excepcionam o dever de licitar.

São os casos das licitações assim consideradas **inexigíveis, dispensadas** ou **dispensáveis**. A contratação ora sob análise se conforma à hipótese de inexigibilidade de licitação, eis que se subsume ao disposto do art. 25, II da Lei n.º 8.666/1993.

MARÇAL JUSTEN FILHO lembra que: “o art. 13 não conceituou ‘serviço técnico especializado’, optando por fornecer um elenco de situações”¹.

Nas lições de HELY LOPES MEIRELLES:

“Serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são os prestados por quem, além de habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral -, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento”.

E arremata o mestre:

“Todavia, a lei apresenta um rol de serviços técnicos profissionais especializados que podem ser contratados diretamente com profissionais ou empresas de notória especialização, sem maiores indagações sobre a viabilidade ou não de competição, desde que comprovada a sua natureza singular, como resulta do confronto dos arts. 13 e 25, II.

Quando houver possibilidade de competição, os serviços técnicos profissionais especializados deverão ser contratados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração (art. 13, § 1º). Inexigível é a licitação somente para a contratação de serviços técnicos profissionais de natureza singular, prestados por empresas ou profissionais de notória especialização. A lei acolheu, assim, as teses correntes na doutrina no sentido de que a notória especialização traz, em seu

¹ Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, p. 129.



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

bojo, uma singularidade subjetiva e de que o 'caso da notória especialização diz respeito a trabalho marcado por características individualizadoras''²

Ainda sobre o dispositivo mencionado, DIÓGENES GASPARINI, ao analisar a citada norma legal, faz o seguinte registro:

"O rol é taxativo. Com efeito, a redação do artigo que o contém não permite outra inteligência. Ademais, por ser um elenco de serviços cuja execução por profissional ou empresa de notória especialização pode ser contratada sem licitação, a interpretação há de ser restritiva, ante a regra geral da obrigatoriedade de licitar"³

Obrigar a Administração Pública a realizar licitação, nessas hipóteses, redundaria em vultosos prejuízos financeiros e em violação direta ao princípio da economicidade.

O procedimento restaria inútil e contrário ao interesse do Poder Público e, no ponto, não se olvide os altos custos dispendidos pela Administração toda vez que realiza licitações. Seja com a mobilização do aparato técnico ou administrativo que utiliza para levar a cabo o procedimento.

A doutrina é pacífica em reconhecer que a inexigibilidade abrange também os casos em que a contratação necessária a satisfazer a necessidade estatal. É incompatível com a natureza do procedimento licitatório, o que seria suficiente para proceder-se a inexigibilidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello, citado por Marçal Justen Filho, ao analisar o *caput* do ar. 25, com a costumeira precisão, ensina:

"Em suma: sempre que se possa detectar uma indubitosa e objetiva contradição entre o atendimento a uma finalidade jurídica que incumba à Administração perseguir para o bom cumprimento de seus misteres e a realização de certame licitatório, porque este frustraria o correto alcance do bem jurídico posto sob sua cura, ter-se-á de concluir que está ausente o pressuposto jurídico da licitação e se, esta não for dispensável com base em um dos incisos do art. 24, deverá ser havida como excluída com supedâneo n art. 25, caput." E arremata o saudoso Hely Lopes Meirelles: "casuísmos e a inépcia do

² *Direito administrativo brasileiro*, p. 258.

³ *Direito administrativo*, p. 435



legislador não podem ser invocados para impor o procedimento licitatório quando este se mostrar absolutamente incompatível com a orientação pretendida pela Administração.”

V – REQUISITOS LEGAIS DA LEI N.º 8.666/1993

Espelhando o comando constitucional, o artigo 2º da Lei nº 8.666/93, preceitua a disciplina geral do dever de licitar. Dessa ideia decorre também os serviços mencionados no inciso II do artigo 6º, aqueles de caráter técnico profissional.

O legislador ordinário, previu as hipóteses em que o procedimento regular licitatório é **dispensável** (alíneas dos incisos I e II e § 2º do artigo 17), dispensável (artigo 24) e inexigível (artigo 25), contidos na Lei nº 8.666/93.

Inobstante a regra geral esculpida na Carga Magna, no art. 37, XXI, que estabelece a obrigatoriedade e o dever legal de realizar procedimento de licitar, quando a Administração Pública deseja contratar obras, serviços e alienações, exceções haverá, quando o interesse público prevalente não estará contemplado com a realização de processo licitatório, afigurando-se com contornos de inviabilidade, dessa forma amoldando-se a clássica moldura de inexigibilidade de licitação, guarnecida no art. 25 da Lei nº 8.666/93.

De pronto, vale frisar logo, a distinção da dispensa de licitação, prevista no artigo 24, nessa hipótese é perfeitamente possível a realização de procedimento licitatório.

Realizada a análise dos autos ora manejado, a contratação sob análise amolda-se às hipóteses do art. 25, II da Lei de Licitações e Contratos: *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;

Constatamos que nos autos há comprovação da empresa prestadora de serviços de assessoria e consultoria contábil (Mavicom Contabilidade Ltda), com atuação em diversos órgãos da Administração Pública (Prefeituras e Câmaras



Municipais). Desse modo, Coadunando-se com o objeto e finalidade da contratação almejada pela Gestão Municipal de Santa Luzia do Pará.

VI – DA LEGITIMIDADE DA DESPESA

Dentro do atual contexto constitucional, a regularidade da despesa pública não é aferida somente em cotejo ao princípio da legalidade.

Deixamos de nos questionar unicamente se a despesa atende aos ditames da lei em sentido estrito e passamos a analisá-la sob o aspecto da legitimidade, da moralidade, da eficiência, da razoabilidade.

Importantes marcos são responsáveis por essa mudança de paradigma.

Dentre eles a própria Constituição da República e mais recentemente a Lei de Responsabilidade Fiscal. No campo doutrinário, também ocorreram importantes avanços que nos permitiram analisar a despesa por uma cópia proporcional à sua importância. *Alexy e Dworkin* nos brindaram com a teoria da normatividade, sobrelevando à categoria cogente os princípios que antes eram vistos apenas como normas programáticas, sem conteúdo e carga de cumprimento imperativo.

VII – DA PREVISÃO DE RECURSOS

Necessária à realização de licitação, dispensa e inexigibilidade que haja previsão orçamentária de recursos previamente definido e assegurado.

Há farto conteúdo legal, jurisprudencial e doutrinário neste sentido, vejamos:

Art. 7º. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

(...)

§ 2.º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:



ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

(...)

*III – **houver previsão de recursos orçamentários** que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;*

(...)

§ 9.º O disposto neste artigo aplica-se também, no que couber, aos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Continua ainda a lei de regência, vejamos:

*Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e **indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento**, sob pena de nulidade de ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.*

*Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e **do recurso próprio para a despesa**, e ao qual serão juntados oportunamente:*

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

*V – **o crédito pelo qual correrá a despesa**, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*

Nesse quesito, consta nos autos a regular comprovação de existência de disponibilidade orçamentária, atestada pela área financeira da Municipalidade.

Exauridos os fundamentos legais que autorizam o procedimento ora ventilado.

Vislumbra-se a existência de elementos autorizadores para legitimar a escolha da inexigibilidade de licitação para a contratação do serviço objeto da contratação, com os requisitos constantes dos autos.

VII – CONCLUSÃO



**ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
MUNICÍPIO DE SANTA LUZIA DO PARÁ
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

Nos moldes dos apontamentos elencados no Parecer, esta Procuradoria **OPINA FAVORAVELMENTE** pela contratação direta pretendida, na hipótese de inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II e IV da Lei de Licitações e Contratos (8.666/93), sobretudo porque evidenciado a impossibilidade de licitação, por ausência de possibilidade de concorrência.

À superior consideração do Senhor Prefeito Municipal de Santa Luzia do Pará, para ratificação e posterior publicação na forma prevista na Lei Orgânica do Município, observado os prazos legais.

É o parecer. Salvo Melhor Juízo.

Santa Luzia do Pará/PA, 14 de janeiro de 2021.

ROBERTO DE SOUSA CRUZ
Procurador-Geral do Município
OAB/PA nº 23.048 – Decreto nº 009/2021