



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 001.0009409/2020

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO nº 003/2021

SOLICITANTE: Controladoria Geral do Município-PI.

DA: Assessoria Jurídica da CPL do Município de Floriano-PI.

PARA: Comissão Permanente de Licitação de Floriano-PI.

ASSUNTO: Emissão de Parecer Jurídico sobre a possibilidade de contratação de empresa especializada para prestação de consultoria técnica à Prefeitura de Floriano-PI, através da Controladoria Geral do Município a área de gestão de processos administrativos da despesa, na verificação do rito processual quanto a aplicação das normas legais nos atos de contratação da despesa pública, desde a solicitação até a homologação da despesa em todos os processos para 2021, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

***EXAME DA LEGALIDADE DA
CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS
TÉCNICOS ESPECIALIZADOS.
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ARTIGO
13, INCISO III C/C ARTIGO 25, INCISO II
C/C ARTIGO 38, PARÁGRAFO ÚNICO, DA
LEI Nº 8.666/93. CONTROLE PREVENTIVO
DA LEGALIDADE. OBSERVÂNCIA DAS
NORMAS E PRINCÍPIOS NORTEADORES
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.***

1. OBJETO DA ANÁLISE

Trata-se de solicitação formulada pelo Ilmo. Sr. Controlador do Município de Floriano-PI acerca da possibilidade legal de contratação de empresa especializada para prestação de consultoria técnica à Prefeitura de Floriano-PI, através da Controladoria Geral do Município a área de gestão de processos administrativos da despesa, na verificação do rito processual quanto a aplicação



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração

FL 59

das normas legais nos atos de contratação da despesa pública, desde a solicitação até a homologação da despesa em todos os processos para 2021, conforme especificações constantes no Termo de Referência.

Conforme termo de justificativa apresentado pelo Ilustríssimo Controlador do Município, a contratação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria técnica, objetiva assessorar e capacitar continuamente a equipe técnica quanto aos processos de execução da despesa, desde a solicitação até a emissão do empenho, atuando previamente às contratações públicas, observando o seguinte:

- Adequada justificativa da necessidade de contratação em razão de interesse público;
- Adequação das quantidades a serem contratadas às reais necessidades de interesse público;
- Adequação da qualidade dos bens ou serviços às necessidades de interesse público;
- Compatibilidade dos preços de referência com aqueles praticados no mercado;
- Existência de dotação orçamentária suficiente e compatível com o objeto da contratação;
- Autorização do ordenador de despesa para abertura do processo de contratação;
- Adequação do projeto básico ou termo de referência aos fins da contratação, além de sua aprovação pelo ordenador de despesa;
- Observância dos procedimentos legais no processo de licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- Comprovação da regularidade trabalhista, previdenciária e tributária, bem como da idoneidade da futura contratada;
- Comprovação da escolha da proposta mais vantajosa para a administração;



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração



- Publicização dos atos de contratação, inclusive nos sistemas do TCE-PI;
- Nomeação de gestor e fiscal do contrato, quando for o caso.

Além disso, assessoria junto ao fiscal de contratos em execução no exercício de 2021, desde a formalização, andamento, vencimento, aditamento e saldos; treinar os fiscais de contrato quanto ao controle dos contratos observando vigência, saldos de valores e quantidades de itens; acompanhar o rito processual quanto à organização na formação do processo da execução da despesa, de acordo com o objeto específico; apresentar e pôr em análise um check list para composição do processo administrativo, por tipo de objeto, e a ordem dos documentos que comporão o processo e a obrigatoriedade de numerar as páginas, desde o protocolo, e à medida que for sendo acrescentado documentados até o momento de arquivar o processo; revisar/orientar quanto às normas de tramitação dos processos para melhoria do fluxo processual; estudar/analisar a norma existente e fazer as alterações necessárias de acordo com a realidade de execução processual na Administração nestes dias atuais; apresentar as rotinas diárias, para análise e discussão; implementar as rotinas, orientando quanto a ordem cronológica dos processos.

Afirma que para o cumprimento desse propósito, torna-se imprescindível buscar orientação especializada para verificação e acompanhamento do rito processual quanto à aplicação das normas legais nos atos de contratação da despesa pública e cumprimento de prazos, conforme serviços na área de Gestão dos Processos Administrativos da Despesa descritos acima.

A luz dessas inovações, o gestor público ficou na contingência de contratar pessoal técnico especializado detentores da confiança necessária para orientá-lo na difícil arte de administrar seguindo os princípios norteadores da administração.



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração

FL 61
AP

Diante disso, tendo em vista a necessidade apresentada na justificativa, é indispensável a contratação de consultoria especializada com vistas a prestação dos serviços acima.

É o importante a informar.

Em seguida, exara-se o opinativo e análise jurídica.

2. DAS PRESCRIÇÕES LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS SOBRE A MATÉRIA

Sobre o assunto, a principal celeuma que existe, é o cumprimento dos requisitos previstos no Artigo 26 da Lei nº 8.666/93, em especial, a notória especialidade do fornecedor, a singularidade do objeto e a justificativa dos preços e dos serviços.

O Estatuto de Licitação e Contratos, no parágrafo único do artigo 38 da Lei nº 8.666/93, assim dispõe:

“As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

A inexigibilidade de licitação está prevista no artigo 25, da Lei nº 8.666/93, sendo posicionamento majoritário na doutrina que as hipóteses elencadas nos incisos deste artigo são meramente exemplificativas.

Especificamente no que tange às hipóteses ensejadoras da inexigibilidade de licitação, pretende-se, nesta oportunidade, abordar as considerações jurídicas relacionadas aos casos previstos no inciso II do artigo supra, dispositivo cujo teor deverá ser objeto de análise sistêmica, observando-se ao conteúdo do artigo 13 da mesma Lei nº 8.666, de 1993, a fim de delimitar o que seria a singularidade dos serviços exigida pela lei.

Pautado por essa perspectiva, não se mostra razoável impor ao gestor público que, na imensidão de obrigações administrativas e legais, contrate os serviços de assessoria e consultoria técnica levando-se em conta,



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração

FL 62
AB

exclusivamente o menor preço, menosprezando o elemento essencial que é a natureza intelectual dos serviços e o resultado pretendido através dessa relação de confiança.

No que tange a notória especialidade prevista na lei, cumpre destacar que, o **Processo Administrativo nº 001.0009409/2020**, consta portfólio contendo as especialidades e experiências do profissional contratado, preenchendo, portanto, a notória especialidade exigida no Artigo 25, inciso II c/c artigo 13, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

Com efeito, embora haja uma pluralidade de escritórios de assessoria e consultoria técnica em condições de desempenhar os serviços para Prefeitura Municipal de Floriano-PI, junto a Controladoria Geral do Município nos vários serviços já explicitados, cada profissional tem suas qualidades técnicas no desempenho da função, sendo reconhecido pela sua forma de atuar, de sorte que, até mesmo para questões da nossa vida civil, a contratação não está atrelada ao preço, mas sim no elemento confiança.

A Lei de licitações Públicas confere aos gestores a faculdade discricionária de apreciar e escolher quais empresas ou profissionais podem prestar serviços de melhor qualidade em situações específicas, nesse sentido os artigos 24 e 25 permite a contratação direta, dispensando ou inexigindo a competição através de procedimento licitatório.

Assim, reconhece a lei que as contratações de assessoria e consultoria técnica poderão configurar situações em que a competição pode se tornar inviável, permitindo a contratação direta dos profissionais ou empresas com notória especialização que melhor atendam às necessidades da administração pública.

Ademais, no que se refere aos requisitos exigidos no inciso II e III do Parágrafo único do Artigo 26 da Lei nº 8.666/93, compulsando os autos, é forçoso concluir que a escolha recaiu diretamente sobre a empresa L & F ASSESSORIA E CONSULTORIA S/S LTDA, tendo em vista a sua atuação na área, como os citados acima, de modo que, a notória especialização do contratado, são



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração

FL 63
11/20

reconhecidos por sua credibilidade no ambiente de assessoria e consultoria técnica especializada.

No caso concreto, a inviabilidade de competição para a contratação da referida empresa, se torna patente porque, de fato, não há como comparar entre profissionais que prestam serviços de assessoria e consultoria, qual deles possui melhores condições técnicas de alcançar os resultados exigidos pela gestão.

Outro ponto decisivo para a escolha da empresa L & F ASSESSORIA E CONSULTORIA S/S LTDA, reside no grau de confiança que o Controlador Geral depositou no profissional a ser contratado.

Analisando o tema, é extrema de dúvidas a autorização legal no sentido de inexigir o procedimento licitatório para contratação dos serviços explanados.

Inclusive nesse sentido o Doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello¹, resume de maneira clara e objetiva a questão da **singularidade**, pontuando:

“Em suma: 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 o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos estes que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto a maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito A ou pelos sujeitos B ou C, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação. É natural, pois que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª Ed. São Paulo: Malheiros p. 332.



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO

Secretaria Municipal de
Administração

FL 64
[Handwritten signature]

*competência na matéria – recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para o caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a **confiança** de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. Há, pois, nisto, também um componente subjetivo ineliminável por parte de quem contrata”.(sic)*

Por isso que, o requisito essencial para contratação dos serviços técnicos especializados não está no preço e sim na confiança depositado pelo Controlador Geral no profissional que ele deseja contratar.

Por todas essas razões é que os gestores podem exercitar a margem de discricionariedade que a própria lei lhes faculta, uma vez que serão diretamente prejudicados se não contarem com um serviço de qualidade, nesse cenário, os serviços prestados pela empresa L & F ASSESSORIA E CONSULTORIA S/S LTDA.

Destaque-se que este requisito foi, inclusive, objeto de análise por parte do egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), que, através do ex-Ministro Eros Grau, assim se posicionou acerca da confiança:

“Serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. **Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços- procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo – é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do ‘trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’** (AP nº 348/SC, Plenário, rel. Ministro Eros Grau, j. Em 15.12.2006, DJ de 03.08.2007)

[Handwritten signature]



O conceito de singularidade de que trata o artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado. **Acórdão 2993/2018-Plenário (Relator Bruno Dantas)**

Já no que tange ao preço do serviço contratado para a assessoria e consultoria especializada, o valor da proposta, principalmente com os preços desses serviços prestados por outros profissionais em Municípios do porte de Floriano-PI, observa-se que o valor da proposta está compatível com os preços de mercado.

Portanto, considerando a natureza e complexidade dos serviços, considerando também a sua compatibilidade com os preços praticados por outros municípios do Estado do Piauí, conclui-se que a proposta apresentada não contém custos em descompasso com o mercado, sendo perfeitamente adequada, às necessidades e capacidade financeira do Município.

Por fim, analisando o **Processo Administrativo de Inexigibilidade de Licitação nº 001.0009409/2020**, resta comprovado que o processo administrativo em comento foi devidamente instruído, observando-se todas as formalidades e requisitos conforme determina a legislação, sendo imperioso o reconhecimento de sua regularidade.

3. DA POSSIBILIDADE LEGAL DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS ATRAVÉS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

Após análise do Processo de Inexigibilidade, é forçoso concluir que, os serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria técnica para auxiliar a Controladoria Geral do Município de Floriano-PI, durante o exercício financeiro de 2020, integram o rol de serviços técnicos especializados previstos no



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração



Artigo 13, inciso III c/c artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93 que autoriza a contratação direta mediante inexigibilidade de licitação.

Assim, como bem pontuou o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, 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 o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos estes que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

Ou seja, a singularidade do objeto não se confunde com singularidade do contratado, pois embora um tanto numeroso o mercado profissional brasileiro, o que nos leva a crer que outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade ofertada pelo profissional, cada qual o faz à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, revelando que a singularidade não é de executores, mas sim do objeto a ser executado.

Quanto a celeuma que existe acerca dos requisitos a serem observados quando da contratação dos serviços técnicos especializados, em decisão datada de 22 de junho de 2016, a 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, ao apreciar a Ação Penal nº 2015.0001.000714-9, rejeitou denúncia apresentada pelo Ministério Público do Estado do Piauí, com base em informações do Relatório de Fiscalização da DFAM TCE/PI, requerendo a condenação da gestora de Miguel Alves-PI, em face da contratação de serviços advocatícios e contábeis, através de inexigibilidade de licitação, estaria em desconformidade com a lei de licitações, vejamos:

EMENTA: PENAL E PROCESSUAL PENAL - DISPENSA IRREGULAR DE LICITAÇÃO (ARTS. 89, CAPUT, DA LEI Nº 8.666/93) - CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS DE ASSESSORIA JURÍDICA E CONTÁBIL - AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA -



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração



PREFEITO MUNICIPAL - DENÚNCIA REJEITADA - DECISÃO UNÂNIME.

1. O excepcional trancamento da ação penal só é possível quando comprovada **desde logo a atipicidade da conduta, a extinção da punibilidade ou a evidente ausência de justa causa, como na espécie**, precedentes do STF.

2. ***Denúncia rejeitada.*** (TJ/PI. Ação Penal 2015.0001.000714-9, Des. Relator Pedro de Alcântara da Silva Macedo)

Outro ponto que merece destaque é o fato da correta instrução processual, pois o processo administrativo em comento, além de devidamente formalizado, contém os requisitos exigidos no Artigo 26 da Lei nº 8.666/93, sobretudo, no que tange às razões da escolha do profissional, a notória especialidade do contratado e a demonstração da compatibilidade dos preços dos serviços contratados com os praticados no mercado.

4. CONCLUSÃO

Em última análise, é de clareza solar que os serviços citados acima a serem contratados pelo Município se enquadram perfeitamente no rol de serviços técnicos especializados e possuem autorização legal para sua contratação direta, através de Inexigibilidade de Licitação, consoante disposto na Lei, não havendo que se falar em realização de despesa em desconformidade com a lei de licitações.

A luz dessas considerações e, considerando que a assessoria e consultoria técnica é uma ferramenta essencial para superar as dificuldades enfrentadas pela gestão pública, não restam dúvidas que, diante da complexidade que envolve o agir do gestor público, não se mostra razoável exigir que o faça, sem o aconselhamento técnico de alguém que detenha sua confiança, motivo pelo qual, imprescindível é a contratação de empresa especializada para prestação de consultoria técnica à Prefeitura de Floriano-PI, através da Controladoria Geral do Município a área de gestão de processos administrativos da despesa, na



FLORIANO
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO
Secretaria Municipal de
Administração

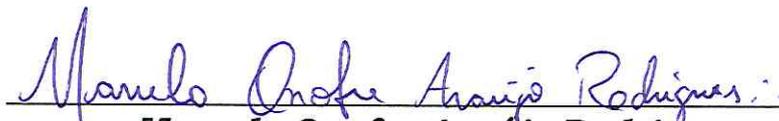


verificação do rito processual quanto a aplicação das normas legais nos atos de contratação da despesa pública, desde a solicitação até a homologação da despesa em todos os processos para 2021, nos termos exigidos no artigo 38, parágrafo único, bem como nos artigos 25, inciso II, c/c artigo 13, inciso III, todos da Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, opino favoravelmente pela contratação por meio de Inexigibilidade de Licitação.

Este é o Parecer Jurídico, o qual submeto à apreciação e considerações da autoridade competente.

Floriano-PI, 11 de Janeiro de 2021.


Marcelo Onofre Araújo Rodrigues
Assessor Jurídico da CPL/PMF-PI
OAB/PI nº 13.658