

#### REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ESTADO DO PARÁ PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM PARECER JURÍDICO INICIAL



Resposta: Ofício nº 1759/2022/GS/SEFIN/PMV.

Assunto: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA JURÍDICA, ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE GESTOR DE NOTAS FISCAIS, EM ATENDIMENTO À AÇÃO Nº 4/2018, DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO- ENCCLA, VINCULADO À SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (CUJO OBJETIVO É CRIAR INSTRUMENTOS PARA DAR PUBLICIDADE ÀS NOTAS FISCAIS EMITIDAS PARA ÓRGÃO E ENTIDADES DE TODOS OS PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TODOS OS ENTES DA FEDERAÇÃO), ASSIM COMO TAMBÉM, ATENDE À LEI Nº 12.527/2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO), E LEI COMPLETAR Nº 131/2009 (LEI DA TRANSPARENCIA), PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA, SECRETARIAS E FUNDOS DO MUNICÍPIO DE VISEU/PA.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA JURÍDICA, ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE GESTOR DE NOTAS FISCAIS, EM ATENDIMENTO À AÇÃO № 4/2018, DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO- ENCCLA, VINCULADO SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (CUJO OBJETIVO É CRIAR INSTRUMENTOS PARA DAR PUBLICIDADE ÀS NOTAS FISCAIS EMITIDAS PARA ÓRGÃO E ENTIDADES DE TODOS OS PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TODOS OS ENTES DA FEDERAÇÃO), ASSIM COMO TAMBÉM. ATENDE À LEI Nº 12.527/2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO), E LEI COMPLETAR Nº 131/2009 (LEI DA TRANSPARENCIA), PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA, SECRETARIAS E FUNDOS DO MUNICÍPIO DE VISEU/PA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 25, II, C/C ART. 13, III, DA LEI DE LICITAÇÕES. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS.

I – Contratação de empresa jurídica, especializada no fornecimento de gestor de notas fiscais, em atendimento à ação nº 4/2018, da estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro- ENCCLA, vinculado à secretaria nacional de justiça do ministério da justiça e segurança pública (cujo objetivo é criar instrumentos para dar publicidade às notas fiscais emitidas para órgão e entidades de todos os poderes da administração pública em todos os entes da federação), assim como também, atende à lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação), e lei completar nº 131/2009 (Lei da Transparência), para atender as necessidades da Prefeitura, Secretarias e Fundos do Município de Viseu/PA.

II – Admissibilidade. Hipótese de licitação inexigível prevista no art. 25, Inciso II, c/c Art. 13, inciso III, da Lei das Licitações.

 III – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

01. DO CONTEÚDO DA CONSULTA.





## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ESTADO DO PARÁ PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU

## PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM

- Tratam-se de consulta formulada pela Secretária Municipal de Finanças Oficio nº 1759/2022/GS/SEFIN/PMV, respectivamente, visando a análise acerca da possibilidade de procedimento administrativo para Contratação de Serviço de Locação de Sistema Gerenciador de Receitas Próprias para atender esta Prefeitura, conforme relatado no Oficio acima.
- Após isto, vieram os autos para esta Procuradoria Jurídica, para análise. 2.

## 02. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

- Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e 3. exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.
- O art. 38, inc. VI da Lei nº 8.666/93 prevê que o processo administrativo de contratação pública deve ser instruído, entres outros documentos, com "pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade". O parágrafo único desse mesmo dispositivo estabelece, ainda, que "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".
- 5. A necessidade de análise jurídica nos procedimentos administrativos licitatórios está prevista ainda nas Resoluções nº 11.535/2014 e nº 11.832/2015, alteradas pelas Resoluções nº 29/2017 e nº 43/2017 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

#### 03. DA ANALISE DO PROCESSO.

Preliminarmente, cumpre observar que a Constituição da República, dita cidadã, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta, litteris:

CF, Art. 37

(...) Omissis.

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.

Portanto, a licitação pública, pode ser definida como o meio através do qual a Administração Pública contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade, impessoalidade, dentre outros, buscando, ainda, a





## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ESTADO DO PARA PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU

PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM

seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei Federal nº 8.666, de 21 de juni de 1.993 (Lei de Licitações e Contratos), in verbis:

> Art. 30- A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

- A licitação é, portanto, um torneio nos quais vários interessados em contratar com a Administração Pública disputam entre si a oportunidade de negócio oferecida pela Administração. Em que pese o teor do regramento geral do acima citado dispositivo constitucional, e que em razão dessa natureza deve ser observado com rigor, tal princípio por óbvio, admite exceções.
- Nestes termos Diógenes Gasparini (GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 471) ensino que:
  - (...) a licitação pode ser conceituada como o procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse (...)."
- 10. O Eminente administrativista pátrio Ivan Barbosa Rigolin (RIGOLIN, Ivan Barbosa. Manual prático das licitações. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 24.), ensina que:
  - "(...) Licitação não é apenas um ato, mas todo um complexo procedimento administrativo através do qual a Administração elege, entre várias possíveis, a proposta mais vantajosa a seu interesse — que é sempre o interesse público —, com vista a algum contrato, em geral de aquisição de material ou de serviço, que pretenda celebrar (...)"
- A seu turno, Celso Antônio Bandeira de Melo (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 4.ed. São Paulo: Malheiros, 1993. p. 243.), leciona que:
  - "(...) Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se mais conveniente função de parâmetros em antecipadamente estabelecidos e divulgados (...)"
- Portanto, o procedimento licitatório visa garantir a boa-fé das contratações entre a Administração Pública e particulares.
- Entretanto, vez ou outra uma dada situação fática poderá revelar que o instituto da licitação surge como meio inadequado para a consecução das necessidades do





### REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ESTADO DO PARÁ PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM

interesse público que ele mesmo visava atender. É o que ocorre, por exemplo, nos casos de situação calamitosa ou emergencial em que a demora natural do burocrático procedimento licitatório impede o afastamento de dano irreparável ou de difícil reparação para a administração com o adiamento da providência.

- 14. Neste viés, não por outro motivo, vez que a Administração Pública não atua contra legem ou praeter legem, mas, sim, secundum legem, o Constituinte, reconhecendo que não será em todos os casos o torneio licitatório útil ao desiderato a que se destina, fez inaugurar o texto constitucional supramencionado com a expressão "Ressalvados os casos especificados na legislação...", admitindo, pois, a existência de excepcionalidades casuísticas, atribuindo competência para que a norma infraconstitucional pudesse discorrer sobre as possíveis hipóteses nas quais seria aceitável o afastamento do dever legal de licitar.
- 15. Assim, são previstas na Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos, em seus arts. 24 e 25, as situações em que o agente público poderá deixar de promover o prélio licitatório (dispensa/inexigibilidade), realizando contratação por indicação direta da pessoa do contratado, estabelecendo ainda as condições e requisitos a cada caso para fazê-lo.
- 16. Cabe, portanto, à entidade interessada promover o enquadramento legal adequado nos casos de inexigibilidade, quando se configurar situações de inviabilidade de competição, devendo atentar o fato de que para a inexigibilidade de licitação se sujeita à fundamentada demonstração de que a singularidade do objeto, aliada ao caráter técnico profissional especializado dos serviços e à condição de notória especialização do prestador, inviabilizam a competição no caso concreto, <u>fazendo constar do processo correspondente os elementos necessários à comprovação dos referidos pressupostos</u>.
- 17. Assim o art. 25 c/c art. 13 da Lei nº 8.666/93 dispõe acerca das hipóteses em que a Administração Pública poderá efetuar a contratação por meio de Inexigibilidade, ou de forma direta com o prestador de sérvios, ex vi legis:
  - 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;
  - 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;
  - 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.



#### REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ESTADO DO PARÁ PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PIM

## PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM VIII - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)



- 18. No âmbito dessa análise, estamos diante de consulta sobre a possibilidade de contratação de Empresa jurídica na prestação de serviços de locação de sistema gerenciador de receitas próprias para Prefeitura Municipal de Viseu, ocasião que as premissas apresentadas acima levam a concluir ser perfeitamente possível a contratação de tais serviços.
- 19. Nesse contexto, insta registrar que a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 25, Il autoriza a contratação direta de serviços técnicos enumerados no seu artigo 13, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.
- 20. Porém, não obstante tal permissão, cabe ao Poder Público, mesmo nesses casos, a realização de procedimento prévio, com atendimento às formalidades necessárias para que fique demonstrado, de forma inequívoca, a inviabilidade de competição, a natureza singular do objeto e a notória especialização do contratado.
- 21. Veja-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) e "patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas" (inciso V).
- 22. Tal diploma normativo dispõe precisamente sobre o reconhecimento da natureza técnica e da singularidade do serviço, uma vez atestada a notória especialização desses profissionais que se destacam em face de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, aparelhamento, equipe técnica, dentre outros elementos, em consonância com o §1º do art. 25, da Lei 8.666/93.
- Nestes termos, é possível observar a viabilidade de contratação do prestador de serviços, desde que atendidas as disposições legais constantes dos arts. 25, II, c/c art. 13, III do disposto legal supra referenciado, uma vez aferido o serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado, dentre outros elementos, de fato permitem concluir pela notória especialização da mesma.
- Além disso, para a caracterização da inexigibilidade de licitação prevista neste inciso a lei exige, ainda, a singularidade do objeto da contratação e a notória especialização. Nesse sentido a Súmula 252 do Tribunal de Contas da União dispõe que: "A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, 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."
- Ainda, sobre o tema importa dizer que o profissional selecionado para executar o serviço técnico profissional especializado de natureza singular deve apresentar nível diferenciado de conhecimento, qualificação e especialização que o coloque em patamar superior aos demais profissionais da área sendo tal condição de renome notória no seguimento do mercado. Discorrendo sobre a singularidade do serviço a ser contratado, assevera o citado autor:





#### REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ESTADO DO PARÁ PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM

0050 %

"Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, reauisito de satisfatório atendimento 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 Administração a convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. (...). É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos reconhecida competência na matéria - recaia profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para cada 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. Foi, aliás, o que Lucia Valle Figueiredo, eminente Desembargadora Federal aposentada do TRF da 3ª Região, apontou com propriedade: "Se há dois, ou mais, altamente capacitados, mas com qualidades peculiares, lícito é, à Administração, exercer seu critério discricionário para realizar a escolha mais compatível com seus desideratos". (ob. Cit., p.478).

26. Ainda sobre o tema, traz-se à colação o magistério de EROS ROBERTO GRAU:

"Isso enfatizado, retomo o fio de minha exposição para salientar, ainda, que, ser singular o serviço, isso não significa seja ele - em gênero - o único. Outros podem realizá-lo, embora não possam fazê-lo do mesmo modo, com o mesmo estilo e com o mesmo grau de confiabilidade de determinado profissional ou de determinada empresa. Logo, é certo que os serviços de que cuidamos jamais assumem a qualificação de únicos. Único é, exclusivamente - e isso é inferido em um momento posterior ao da caracterização de sua singularidade -, o profissional ou empresa, dotado de notória especialização, que deverá prestá-lo. Porque são singulares, a competição (= competição aferível mediante licitação, segundo as regras do julgamento objetivo) é inviável, nada obstante mais de um profissional ou empresa possam prestá-los. Mas, como devem ser contratados com o profissional ou empresa dotados de notória especialização e incumbe à Administração inferir qual desses profissionais ou empresas prestará, em relação a cada um deles, o trabalho que, essencial e indiscutivelmente, é (será) o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, neste segundo momento, quando a Administração inferir o quanto lhe incumbe, caracterizar-se-á não a unicidade do serviço, porém a unicidade do trabalho de determinado profissional ou empresa, justamente o que deve ser contratado para a





## REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL ESTADO DO PARÁ PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU

# PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL - PJM

prestação do serviço." (In Licitação e Contrato Adminis tivo, São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 72/73).

- Logo, considerando a Administração que o serviço a ser contratado é singu-27. lar, nos termos acima postos, poderá escolher, de forma discricionária - e devidamente justificada, o profissional para prestá-lo, fazendo-o em razão de sua notória especialização e do grau de confiança que nele deposita.
- Não obstante, há que perquirir ainda o fator confiança, que apesar de não 28. expresso em lei para hipótese de inexigibilidade, salta à evidência, também como insuscetível de competição, e por isso, vem sendo difundido pela doutrina e jurisprudência, em situações semelhantes ao particular ora discutido.
- 29. Ante o exposto, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à analise dessa Assessoria Jurídica, esta Procuradoria Jurídica entende pela possibilidade legal da contratação mediante procedimento de inexigibilidade, desde que observados os ditames legais ora expostos.

#### 04. CONCLUSÃO.

- 30. Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica Municipal manifesta-se FAVORAVELMENTE a possibilidade jurídica de contratação empresa especializada na prestação de serviço de locação de sistema gerenciador de receitas próprias para atender esta Prefeitura, na forma do Art. 25, inciso II, § 1º da Lei no 8.666/93.
- Após a abertura de Processo Administrativo devidamente autuado e conduzido pela Comissão Permanente de Licitação de Viseu/PA, retornem os autos para parecer final.

Eis o parecer, salvo melhor juízo. 32.

33. Viseu/PA, 29 de abril de 2022.

asconcelos dos Santos ador Geral do Muncipio de Viseu/PA

OAB/PA nº 27.964 Decreto nº 191/2021

Procurador Deral do Município de Viseu/PA H. Vasconcelos dos Santos

Decreto no. 191/2021