



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
CNPJ: 05.105.127/0001-99

VALTER FERREIRA DA SILVA
FILHO:74578863204
Assinado de forma digital por VALTER FERREIRA DA SILVA
FILHO:74578863204

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2022/1026-0001-PMA

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 008/2022

INTERESSADA: PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA

SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada para a realização de estudo de viabilidade econômico-financeira para estimar o melhor valor a ser considerado para o serviço de gestão bancária da folha de pagamento dos funcionários e servidores ativos, inativos e pensionistas, pagamentos a fornecedores e arrecadação de tributos, bem como assessoramento na elaboração de minuta de Edital, Termo de Referência e outros instrumentos, para a realização de um processo licitatório que escolherá a instituição financeira que terá a conta da administração para fazer a gestão destes ativos municipais.



EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/1993. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 008/2022. SERVIÇOS TÉCNICOS PARA O ESTUDO DE VIABILIDADE PARA GESTÃO BANCÁRIA DA FOLHA DE PAGAMENTO. LEGALIDADE. PARECER PELA CONTINUIDADE DO PROCESSO.

I – RELATÓRIO

Síntese dos fatos:

Trata-se de consulta encaminhada pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Sr. João Bosco Magno Neto, à esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico concernente à legalidade do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 008/2022, cujo objeto é contratação de empresa especializada para a realização de estudo de viabilidade econômico-financeira para estimar o melhor valor a ser considerado para o serviço de gestão bancária da folha de pagamento dos funcionários e servidores ativos, inativos e pensionistas, pagamentos a fornecedores e arrecadação de tributos, bem como assessoramento na elaboração de minuta de Edital, Termo de Referência e outros



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
CNPJ: 05.105.127/0001-99



instrumentos, para a realização de um processo licitatório que escolherá a instituição financeira que terá a conta da administração para fazer a gestão destes ativos municipais, fundamentado com base legal no artigo 25, inciso II c/c o artigo 13, inciso I e parágrafo único do artigo 26, todos da Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993 e suas posteriores alterações, bem como da minuta do contrato.

Consta nos presentes autos: solicitação de abertura de processo; Projeto Básico de Contratação; Justificativa; Dotação orçamentária; Ato de designação de Comissão Permanente de Licitação; Autuação do processo administrativo; Documentos da Empresa INSTITUTO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA, EMPREENDEDORISMO E GESTÃO, anexos e despacho de encaminhamento dos autos à Assessoria Jurídica para análise e parecer.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

II – PARECER

II.I – Da Análise Jurídica

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

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

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
CNPJ: 05.105.127/0001-99



II.II - Da Fundamentação

A Constituição Federal de 1988, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Neste sentido, a própria Carta Magna, em capítulo destinado à Administração Pública, ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, conforme se depreende do inciso XXI do art. 37, abaixo transcrito:

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.

Repetindo o preceito constitucional, o artigo 2º da Lei Federal nº 8.666/93 estabelece a regra geral da necessidade da licitação, inclusive para os serviços cuja conceituação se contém no inciso II do artigo 6º, englobando os trabalhos técnicos profissionais.

E, devidamente autorizado pela Constituição, o legislador ordinário previu hipóteses em que a licitação é dispensada (alíneas dos incisos I e II e § 2 do artigo 17), dispensável (artigo 24) e inexigível (artigo 25), todos da Lei n. 8.666/93.

A despeito do valor constitucional insculpido no artigo 37, XXI da Carta de 1988, que fixa o princípio do dever geral de licitar como condição de contratação de obras, compras, serviços e alienações a todos os órgãos e entidades da Administração Pública, **casos haverá em que o superior atendimento ao interesse público não será atingido pela realização do torneio licitatório, a licitação poderá se afigurar, inviável, configurando o clássico quadro de inexigibilidade de licitação, apontado no art. 25 da Lei Federal nº 8.666/1993.**

Distingue-se da dispensa de licitação pelo fato de que, nesta última, a licitação é perfeitamente possível, sendo uma alternativa à realização do torneio licitatório, para os estritos



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
CNPJ: 05.105.127/0001-99



casos elencados no art. 24, do mesmo diploma legal. Um aspecto relevante da inexigibilidade é que os casuísmos em que ela pode surgir são infinitos. Sempre que, por alguma razão, não for viável realizar a licitação, a mesma será considerada inexigível.

Segundo os ensinamentos de Jessé Torres:

“...as hipóteses dos incisos não têm autonomia conceitual; entender diversamente significa subordinar o caput do artigo a seus incisos, o que afronta regra palmar de hermenêutica; sendo, como devem ser, os incisos de um artigo subordinados à cabeça deste, a inexigibilidade de licitação materializa-se somente quando a competição for inviável.” (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 8ª. Ed, Renovar, p.342).

Mas, a distinção essencial que se deve fazer é entre dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Na primeira, há, em tese, possibilidade de competição, que, contudo, a lei não torna obrigatória, mas facultativa, à discricção do Poder Público. Já na inexigibilidade não há essa possibilidade. **Não é a lei que a torna inexigível, é a própria natureza do objeto que impõe tal solução, também reservada para os casos em que uma única pessoa possa atender às necessidades da Administração Pública.**

Superada a justificativa da inexigibilidade, passamos a tecer antecipadamente algumas considerações sobre os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública que também se aplicam na elaboração dos contratos administrativos, os quais estão devidamente esculpidos na Lei Geral de Licitações (8.666/1993), a saber:

Art. 3º 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 sustentável 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.

Não obstante, os serventúrios públicos devem pautar a elaboração de qualquer documento envolvendo a Administração Pública nas referidas diretrizes, sob pena de prejudicar o bem comum, permitindo lacunas que podem ser utilizadas para fins diversos do que almejou o legislador quando da definição da norma.

Dito isto, levaremos em consideração o que dos autos consta, no caso em tela os documentos acostados ao processo em análise iniciam na solicitação da unidade requisitante e



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
CNPJ: 05.105.127/0001-99



encerram, até o presente momento, na solicitação de parecer jurídico sobre o processo, como um todo.

De tal missão se incumbiu a Lei Federal nº 8.666/93, que em seus artigos 24 e 25 excepcionou a regra da prévia licitação, ora em razão de situações de flagrante excepcionalidade, onde a licitação, em tese, seria possível, mas pela particularidade do caso, o interesse público a reputaria inconveniente, como é o caso da dispensa, ora em razão da inviabilidade da própria competição ou da falta de condições para a Administração confrontar ou cotejar determinados bens ou serviços, que por sua singularidade ou características do executor deixam de apresentar semelhança com outros, como é o caso da inexigibilidade.

O art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93 regula as hipóteses de inexigibilidade de licitação. O caput trata da hipótese em que simplesmente há inviabilidade de competição e seus incisos I e II, disciplinam, respectivamente, a contratação direta em função da exclusividade do fornecedor em face do produto ou serviço e a contratação de empresas ou profissionais de notória especialização, com o fito de executar serviços técnicos, conforme se infere *ipsis litteris*:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Já o § 1º desse mesmo dispositivo, traz o conceito legal de notória especialização nos seguintes termos:

§ 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.

Complementando, trazemos a regra contida no artigo 13, inciso I da Lei 8.666/1993:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
CNPJ: 05.105.127/0001-99



especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

Neste ponto, cumpre fazer uma digressão para ressaltar que a contratação em análise se fundamenta no art. 25, inciso II e §1º da Lei 8.666/93, combinado com art. 13, inciso I do mesmo diploma legal, razão pela qual a contratação se encontra em perfeita sintonia com a legislação de regência

III.III – Da Notória Especialização

É a própria Lei Federal nº 8.666/93, em seu art. 25, § 1º, que estabelece o que vem ser a notória especialização. É aquela detida por profissional ou empresa, no campo de sua especialidade.

É quase unânime que o conceito de notória especialização traz em si mesmo certa propensão à ambiguidade. Tem-se embutido aí, para alguns, a característica de exclusividade. A ser verdade isso, seria redundante o inciso I do art. 25 da referida Lei, restando inútil a previsão do inciso II. Neste particular, corrobora a sempre veiculada jurisprudência do TCU quanto ao assunto, calçada no destacado voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, constante da Decisão-TCU nº 565/95, parcialmente transcrito a seguir:

“Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e conseqüentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha ‘notória especialização’: será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga.”

E, conforme ensina Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª Edição, Dialética, São Paulo, 1998, p. 265, “não se exige que o profissional tenha reconhecimento de sua capacitação e especialização perante a comunidade. Exige-se, isto sim, que se trate de profissional destacado e respeitado no seio da comunidade de



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA
CNPJ: 05.105.127/0001-99



especialistas em que atua.”

Por isso mesmo, permitindo-nos reafirmar o que foi dito, não é de se admitir que a notória especialização requeira, necessariamente, o caráter de exclusividade. E dessa forma, não se está aqui a defender que somente a empresa futuramente contratada poderia ser a única a executar, de forma competente, os serviços objetos do ajuste. Pode haver outros. Mas a competição entre eles encontraria óbices práticos, estratégicos e quiçá legais.

Em razão do exposto, considerando que até então o procedimento não apresenta irregularidades que acarretem vícios de legalidade e tendo em vista os preceitos legais que regem a matéria, opinamos pelo prosseguimento do processo em seus ulteriores atos.

III - CONCLUSÃO:

Cumpra salientar que esta Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnicos-administrativa. Além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

Ex positis, com espeque nos fundamentos de fato e de direito articulados ao norte, e para que aspectos de mero formalismo não se sobreponham a questões de fundo, esta Assessoria Jurídica opina de modo favorável à legalidade da contratação, com fulcro no artigo 25, inciso II c/c o artigo 13, inciso I e parágrafo único do artigo 26, todos da Lei Federal nº 8.666, de 21/06/1993 e suas posteriores alterações.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Retornem-se os autos a Comissão Permanente de Licitação para as providências cabíveis.

Abaetetuba-PA, 02 de novembro de 2022.

VALTER FERREIRA FILHO
ADVOGADO – OAB/PA 19.906