

PARECER JURÍDICO Nº 154/2024

INTERESSADO: Coordenadoria de Licitações e Contratos da Administração.

OBJETO: **Inexigibilidade de nº 050/2024** – Contratação de assessoria e consultoria tributária visando a elaboração de partes obrigatórias e integrantes de Projeto de Lei para confecção e atualização do Código Tributário Municipal do Município de Nossa Senhora da Glória/SE.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS. DEMANDA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NOSSA SENHORA DA GLÓRIA/SE.

DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico acerca da legalidade da contratação da empresa ROBSON NASCIMENTO FILHO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA, CNPJ nº 10.637.822/0001-31, cujo objeto é a Contratação de assessoria e consultoria tributária visando a elaboração de partes obrigatórias e integrantes de Projeto de Lei para confecção e atualização do Código Tributário Municipal do Município de Nossa Senhora da Glória/SE, a solicitação de contratação baseia-se no art. 74, inciso III, alínea c, da nova Lei de Licitações, por ser inviável qualquer competição.

Deve ser ressaltado que a análise da Procuradoria repercute estritamente sobre a apreciação jurídica da contratação, não havendo qualquer opinião sobre o mento administrativo.

Esse é o resumo dos fatos, passamos a nos manifestar.

I. ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Desta feita, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto ao Departamento de Licitações e Contratos – assim como ocorre com a atividade advocatícia de maneira geral – se limita à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por esta unidade de assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra

final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

II. DA ANÁLISE JURÍDICA DO CASO CONCRETO

A regra geral em nosso ordenamento jurídico, atribuída pela Constituição Federal, é a exigência da celebração de contratos pela Administração Pública, procedida de licitação pública (CF, art. 37, XXI).

Existem, contudo, hipóteses em que a Licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução do interesse público, uma vez que o procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa.

Entre estas hipóteses repousam o art. 74, inciso III, alínea c, da nova Lei de Licitação nº 14.133/2021 onde está previsto a contratação direta por inexigibilidade, em razão de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, destacando o “patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas”, como uma das possibilidades a se justificar o afastamento da regra da contratação, mediante prévio procedimento licitatório, nos seguintes moldes:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (...).

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...)

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

(...)

§3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (...).

Do exposto, observa-se que de acordo com o artigo supra, a prestação de serviços de assessoria tributária, pode vir a ser contratado pela Administração Pública, mediante inexigibilidade de licitação, acaso demonstrada a notória especialização do profissional ou do escritório de advocacia. Ressaltando ainda, que a referida Lei excluiu a expressão serviços "de caráter singular", presente no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Quanto ao “notoriamente especializado” será, assim, o profissional ou empresa que, detendo especial qualificação, desfrute de certo conceito e se diferencie, exatamente por isso, daqueles do mesmo ramo ou segmento de atuação.

Para HELY LOPES MEIRELLES, a notória especialização “... é o reconhecimento público da alta capacidade profissional. Notoriedade profissional é algo mais que habilitação profissional. Esta é a autorização legal para o exercício da profissão; aquela é a proclamação da clientela e dos colegas sobre o indiscutível valor do profissional na sua especialidade. Notoriedade é, em última análise, para fins de dispensa de licitação, a fama consagradora do profissional no campo de sua especialidade”.

Em tais circunstâncias, quando restar caracterizada a notória especialização do prestador, pessoa física ou empresa, a contratação não demandará a realização de prévio certame licitatório, inviabilizado pela impossibilidade de competição que diretamente resulta da alta capacitação e do nível de qualificação daquele a quem se pretende contrata.

É o que se verifica no caso dos autos, uma vez que a assessoria em questão visará um olhar da administração na estruturação e organização do Departamento de Tributos do Município, além da capacitação dos servidores ali lotados pela busca de recuperação e implementação da receita própria e a realização de procedimentos de fiscalização nas atividades inerentes à incidência dos tributos municipais.

Diante dos requisitos exigidos pela lei para autorizar a contratação direta de profissional especializado, entendemos ser possível à contratação, tendo em vista haver comprovação nos autos de que a mesma é possuidora de especialização essencial e mais adequada à plena satisfação do objeto a ser contratado, vez que comprova a sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, publicações, organização, equipe técnica e outros requisitos relacionados com suas atividades.

Isto porque, a assessoria a ser contratada possui notório reconhecimento e patente currículo profissional, demonstrando ter exercido atividades similares com perfeição, inclusive com objetos idênticos. Neste sentido, vejamos Marçal Justen Filho:

“Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados à atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante.”

Não bastasse a condição de especialista do interessado, pretendido pelo Município, a contratação pelo Poder Público não poderia ser confiada a quaisquer profissionais. Aqui ingressa uma série de requisitos de índole subjetiva que interessa à Administração muito mais do que uma licitação ordinária poderia suportar.

Destaque-se, neste particular, o elemento confiança, qualificado juridicamente. Confiança (fidúcia) não se licita, não pode ser objeto de cotejo, disputa ou comparação, muito menos ser mensurada. Aliás, o Tribunal de Conta da União já se manifestou sobre o assunto, *In verbis*:

Notória especialização só tem lugar quando se trata de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir na seleção do executor de confiança um grau de subjetividade, insusceptível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. (Enunciado nº 39/TCU).

Diante dos requisitos exigidos pela lei para autorizar a contratação direta de profissional especializado, entendemos ser possível à contratação, tendo em vista haver comprovação nos autos de que o mesmo seja possuidor de especialização indiscutivelmente essencial e mais adequada à plena satisfação do objeto a ser contratado, compatível com a necessidade administrativa.

Ademais, é importante ressaltar que o Município não possui em seu quadro, servidores suficientes em condições de atender a demanda descrita no objeto a ser contratado.

Esse é o entendimento do Ministro Luís Roberto Barroso, Relator na ADC nº 45, que tramitou no Supremo Tribunal Federal, in verbis:

(...)

42. Todavia, o fato de a entidade pública contar com quadro próprio de procuradores, por si só, não obsta a contratação de advogado particular para a prestação de um serviço específico. É necessário, contudo, que fique configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública, e.g. em razão da especificidade e relevância da matéria ou da deficiência da estrutura estatal.

(...)

46. Portanto, os Municípios - dispondo ou não de uma procuradoria jurídica estruturada -, tanto quanto as outras entidades federativas, também podem ter a necessidade prática de realizar contratação direta de serviços advocatícios.

Com efeito, para efetuar contratações através de Inexigibilidade de Licitação com fulcro no artigo supra, a Administração deve necessariamente observar requisitos acima descritos, bem como as exigências legais para a contratação, previstas no artigo 72, e incisos do mesmo dispositivo, que assim dispõem:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no **art. 23 desta Lei**;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

No caso dos autos, verifica-se que os seguintes requisitos supra foram considerados, vez que se observa o seguinte: DFD, ETP, TR, comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação bem como a razão da escolha do contratado, justificativa de preço e autorização da autoridade competente.

V. DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, opino pela possibilidade da contratação por Inexigibilidade de Licitação, por conseguinte, atesto a sua regularidade, bem como a regularidade da minuta do contrato presente nos autos do processo administrativo em epígrafe, por atender aos ditames do art. 74, inciso III, da Lei de Licitação nº 14.133/2021, prescindindo, apenas, de autorização emitida pela Excelentíssima Prefeita.

Destarte, vale ressaltar que parecer jurídico é manifestação formal do entendimento do parecerista sobre a matéria jurídica submetida à análise. Constitui-se, portanto, num ato jurídico administrativo enunciativo, uma vez que expressa ou enuncia a opinião do parecerista. Assim, o ato administrativo sob comento, não contempla manifestação de vontade original da Administração Pública, contendo, apenas, declaração de opinião.

Surge daí, via de consequência, o dever da autoridade administrativa, independentemente da opinião do consultor jurídico, interpretar a norma administrativa e jurídica de forma que melhor atenda ao interesse público a que se destina.

É o parecer. À ciência da área consulente.

Nossa Senhora da Glória/SE, 12 de dezembro de 2024.

MARAYSA SILVA DANTAS
Procuradora Geral do Município
OAB/SE nº 16486