

Ribas do Rio Pardo, 05 de maio de 2023.

DA SECRETÁRIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA URBANA
À PROCURADORIA JURÍDICA

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 062/2023.

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE PARECER JURÍDICO.

OBJETO: Contratação de empresa especializada para consultoria e assessoria na prestação de serviços técnicos especializados de Engenharia, visando o apoio técnico na supervisão e fiscalização da execução das obras e serviços, em atendimento as necessidades da Prefeitura de Ribas do Rio Pardo/MS, através da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana.

Com a presente vimos solicitar Parecer Jurídico com vistas a análise para procedimento de Inexigibilidade de Licitação, objetivando a contratação do objeto acima.

Atenciosamente,



Luiz Carlos dos Santos
Secretário Municipal de Infraestrutura Urbana

Prefeitura Municipal de Ribas do Rio Pardo

Rua Conceição do Rio Pardo, 1725 – Centro – Ribas do Rio Pardo/MS

CEP: 79180-000

Tel.: (67) 3238-1175

www.ribasdoriopardo.ms.gov.br



PARECER JURÍDICO

461
062123
8

Assunto: Parecer Processo Inexigibilidade de Licitação

Processo n° 062/2023

Parecer Jurídico n° 068/2023

CONTRAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ASSESSORIA TÉCNICA NA ÁREA DE ENGENHARIA E ARQUITETURA. NOVA LEI DE CITAÇÕES. A regra é o procedimento da licitação. A contratação direta constitui-se uma exceção e deverá pautar-se nos critérios estabelecidos na legislação de regência, competindo ao Gestor observar as seguintes premissas: 1 - Se para atender à necessidade pública, ficar devidamente justificado que a execução do objeto se dê por intermédio de um profissional ou 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, será o caso de realizar a contratação direta. 2 - A comprovação da notoriedade do especialista no seu campo de atuação, do conceito que ele possui entre os seus pares, do reconhecimento profissional que possui no âmbito do local da contratação, ou seja, da subsunção do fato à norma, é encargo que incumbe ao Gestor realizar, pautado nos requisitos legais, a fim de se evitar que as razões da escolha do contratado recaiam sobre a preferência do contratante, como acontece entre nas contratações entre particulares. 3 - Garantia da pertinência temática entre a notória especialização do profissional ou da empresa com o objeto a ser contratado. 4 - Validação da razoabilidade dos gastos empreendidos, mediante a pesquisa de contratos com órgãos públicos, com objetos similares em que o notório figurou como contratado.

RELATÓRIO

Por despacho da Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a este assessoramento jurídico o presente processo para análise da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, objetivando a “Contratação de serviços técnicos de engenharia civil, pessoa jurídica, supervisão, fiscalização, vistoria, análise e acompanhamento de execução de obras e reformas e ampliação e obras de construção civil no que se refere as demandas Prefeitura Municipal de Ribas do Rio Pardo- MS.”, na forma do artigo 75, inciso III, “a” e “d” da Lei nº 14.133/2021, instruindo-se o presente processo com as comunicações e fases exigidas na forma da lei.

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 53, caput, da Lei nº 13.144/2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

É o relatório.

DA APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021

A Lei Federal nº 14.133/2021 (nova lei de licitações), foi publicada em 01 de abril de 2021 e entrou em vigor já na data de sua publicação. Ocorre que haverá um período de transição da antiga lei de licitações (8.666/93) para a nova lei de licitações (14.133/2021) de dois anos, in verbis:

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei; II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

No período de transição da antiga lei de licitações (8.666/93) para a nova lei de Licitações (14.133/2021), as duas leis estarão vigentes, disciplinando a mesma matéria, assim sendo, o administrador público poderá optar pelo uso da Lei 8666/93 ou pela Lei 14.133/2021, sendo vedado apenas o uso combinado das duas leis.

Existe autorização expressa no art. 191 da Lei 14.133/2021 para utilização de ambas as leis no período de transição, sendo vedada apenas a aplicação combinada das Leis 8.666/93 e 14.133/21, in verbis:



“Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.”

Considerando que a Lei 14.133/2021 já possui aplicabilidade imediata, e não revogou de forma imediata a Lei 8.666/93, e que no período de transição entre as duas normas ficará a critério do administrador público qual norma utilizar, é possível concluir que essa era a intenção do legislador.

Diante o exposto, não restam dúvidas sobre a possibilidade de aplicação da Lei Federal nº 14.133/2021 para realizar os processos licitatórios e contratação direta de forma imediata.

FUNDAMENTAÇÃO

De início, diante do tema em apreço, é importante pontuar que, nos termos do quanto disposto no artigo 37, XXI da Constituição Federal, a regra no serviço público é que as contratações devem ser precedidas de procedimento licitatório, 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.”

As exceções, por sua vez, segundo o referido artigo, deverão estar expressamente previstas em lei. Sendo assim, o legislador infraconstitucional, ao editar a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021), também disciplinou o instituto jurídico da inexigibilidade de licitação, permitindo que a Administração Pública realizasse contratações diretas nas hipóteses excepcionais legalmente estabelecidas (utilizamos o advérbio “também”, visto que, como sabemos, a Lei nº 8.666/93 já previa a inexigibilidade de licitação como uma forma de contratação direta).

Pois bem. A Nova Lei de Licitações trouxe algumas novidades, inclusive no que diz respeito aos requisitos necessários para a contratação por inexigibilidade de serviços técnicos profissionais especializados de natureza predominantemente intelectual, tema da presente consulta.

Assim é exposto na lei, em seu art.74:

Artigo 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: (...) a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos; (...) d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; (...) § 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.

Veja-se que, de acordo com o citado dispositivo, o legislador faz uma lista exemplificativa de situações que podem caracterizar essa ausência de competição mencionada no caput, e, conseqüentemente, levar à inexigibilidade, incluindo-se aí as contratações de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área.

No § 3º, a legislação explica como a Administração pode comprovar essa notoriedade. O que se depreende neste primeiro momento da análise das novas regras relacionadas à contratação dos serviços técnicos especializados é que para os processos de contratação direta, por inexigibilidade de licitação lançados sob o rito da Lei nº 14.133/2021, o Gestor deve iniciar a análise da questão identificando exatamente qual a necessidade da Administração e qual o meio mais adequado e eficiente de atender tal pretensão.

Ou seja, é imprescindível que a Administração Pública apresente os motivos, após análise da sua realidade fática, e concluir, baseando-se em critérios objetivos, técnicos e facilmente demonstráveis, que aqueles específicos serviços contratados mediante licitação ou diretamente, via inexigibilidade, atenderão essencialmente ao interesse público.

Caso a Administração possua meios de estabelecer critérios objetivos a viabilizar a competitividade entres os interessados, de acordo com os parâmetros legais, em face das características da demanda, entende-se, a princípio, que a contratação deve ser precedida de processo licitatório. Como já vimos, é esta a regra disposta no art. 37, inciso XXI, da CF.

Ou seja, se o objeto puder ser executado com segurança, lisura e eficiência por qualquer outro profissional regularmente habilitado, não há razão para que se contrate diretamente.

Se para atender à necessidade da Administração, todavia, ficar devidamente justificado e/ou motivado que a execução do objeto deverá se dar por intermédio de um profissional ou 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, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato, será o caso de realizar a contratação direta.

Nesta situação, a Administração não possui de meios de eleger parâmetros objetivos a ensejar um processo competitivo, mediante o critério da técnica e preço, por exemplo, para a escolha do contratado.

Veja-se que são as características técnicas do executor, traduzidas nos critérios elencados na lei (desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades) que justificam as razões da escolha do notório especialista em detrimento de outros profissionais disponíveis no mercado, inviabilizando, desta forma, a realização de uma competição entre os interessados.

Atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a especialização notória, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação. Tal requisito encontra-se configurado nos atributos que destacam um determinado particular em relação aos demais, referindo-se à sua maior habilitação em executar o objeto do contrato.

A comprovação da notoriedade do especialista no seu campo de atuação, do conceito que ele possui entre os seus pares, do reconhecimento profissional que possui no âmbito do local da contratação, repise-se, é encargo que incumbe ao Gestor realizar, pautado nos requisitos legais citados acima, a fim de se evitar que as razões da escolha do contratado recaiam sobre a preferência do contratante, como acontece entre nas contratações entre particulares.

O princípio da motivação deve estar presente em todo o processo de contratação direta, a fim de justificar que, em face da especificidade da situação fática, não seria oportunamente conveniente deixar a execução dos serviços a cargo de qualquer outro profissional da área, tendo em vista que o atendimento da demanda depende de fator subjetivo, intelectual do executor especialista.

Desta maneira, entende-se que a análise da notória especialização do profissional sobrevém a identificação das necessidades da Administração que ensejaram a pretensa contratação.

Em outras palavras, primeiro deverá ser definida a demanda, cuja finalidade precípua é o atendimento do interesse público, para depois ser escolhido o profissional mais adequado para sua plena satisfação, oportunidade em que será demonstrada, se for o caso, a imprescindibilidade da atuação de profissional com notória especialização para sua plena satisfação, apto a justificar a contratação mediante inexigibilidade.



Ademais, é relevante ficar demonstrado também a pertinência temática entre a notória especialização do profissional ou da empresa com o objeto a ser contratado, uma vez que não se atenderia ao interesse público motivador da avença, se o exame da casuística revelar que o contratado não reúne os requisitos imprescindíveis para assegurar o atendimento eficiente da demanda.

Como se pode perceber das inovações legislativas relacionadas às contratações por inexigibilidade de licitação, o que se busca dos administradores é uma relação direta entre a essencialidade e a adequação dos seus atos, baseados pelo princípio da motivação de suas ações, conforme explicita o Decreto Lei nº 4.647/42 – LINDB:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. “

No mais, a contratação nos moldes insculpidos no inciso III, do art. 74, da Lei nº 14.133/21, possui natureza personalíssima, com postura restritiva com relação a possibilidade de subcontratação ou atuação de terceiros no contrato firmado e deve observar os critérios inaugurais lançados no art. 72, deste Diploma Legal, que elenca os seguintes documentos para instruir o “processo de contratação direta”:

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. Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Percebe-se que a Nova Lei impõe a instrução do processo de inexigibilidade pelos aludidos documentos, quais sejam: 1) documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; 2) estimativa de despesa; 3) parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso; 4) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos



orçamentários com o compromisso a ser assumido; 5) razão da escolha do contratado; 6) justificativa de preço; 6) autorização da autoridade competente e 7) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

Registre-se que a estimativa de preço deverá ser realizada de acordo com a previsão do artigo 23, o qual dispõe:

“Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.”

Assim, a razoabilidade dos gastos empreendidos, de igual modo, deve estar demonstrado nos autos, comprovando que os preços pactuados se encontram em consonância com aqueles referendados no mercado.

No caso da contratação direta do notório especialista, a justificativa do preço deve pautar-se na demonstração dos valores pactuados em contratações anteriores deste com órgãos públicos, que guardem semelhança nos objetos, conforme apresentado nos autos fls. 431/445.

Desta feita, tem-se que o preço proposto, por sua vez, se mostra condizente com o praticado no mercado, comprovado pelos últimos contratos realizados pela empresa acostadas aos autos.

É importante enfatizar que o arcabouço legislativo analisado neste opinativo revela o papel de destaque atribuído ao Gestor em todo procedimento instaurado, necessitando uma atuação muito mais fundamentada e pautada na motivação de seus atos, demonstrando de forma objetiva e clara os pressupostos necessários à referida contratação, além da proteção ao erário.

Em seu art. 73, a Nova Lei de Licitações prevê, também, que “na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.”

Deverá, assim, o Gestor, ao realizar contratações, por inexigibilidade, com base na Nova Lei de Licitações, demonstrar o atendimento a todas regras determinadas para realização de tal espécie anômala de contratação, sob pena de responder, solidariamente com o contratado, por dano ao erário, caso reste comprovado dolo, fraude ou erro grosseiro, conforme previsão do mencionado art.73, salvaguardando-se, portanto, os princípios da moralidade, razoabilidade, economicidade, eficiência e impessoalidade.

Por tudo o que foi exposto, tem-se cristalino que quando a competição for viável, ou seja, quando existirem diversos profissionais com a capacidade técnica necessária, o entendimento consolidado é de que existe a necessidade de realizar a licitação

por concorrência com adoção do critério de julgamento de técnica e preço (art. 36, § 1.º, inc. I, da Lei n. 14.133/21).

A inviabilidade de competição decorre da ausência de pluralidade de concorrentes e da peculiaridade da atividade a ser executada pelo contratado, uma vez que seus serviços são considerados de natureza singular, por pressupor o desenvolvimento de atividade intelectual específica.

Extrai-se da documentação apresentada que o serviço em comento é essencial e imprescindível para a manutenção da infraestrutura no município atualmente, haja vista as condições que esta vivenciando, o grande aumento de habitantes e veículos que demandam uma constante melhoria e inovação de forma a atender a demanda atual.

Pontua-se que não basta a existência do serviço médio, mas é necessário contratar profissional, ou empresa, com notória experiência junto a entidades da classe, que detenham conhecimento que a torne singular quando do exercício da atividade exercida, conforme se preceitua no §3º, do artigo 74, da Lei 14.133/2021.

Nos termos das informações repassadas, a empresa ENGELUZA ENGEHARIA LTDA., CNPJ 22.034.572/0001-24, presta serviços semelhantes a municípios com excelência e grande expertise no estado do Mato Grosso do Sul desde o início de suas atividades, de modo satisfatório e com presença excepcional em seu setor. Neste sentido, as qualificações apresentadas para atividade decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe permitiram inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou em caso similar, em que se tratava da contratação de assessoria jurídica, senão vejamos:

"A notória especialização jurídica é aquela de caráter absolutamente extraordinário e incontestável, que fala por si. É posição excepcional, que põe o profissional no ápice de sua carreira e do reconhecimento, espontâneo, no mundo do Direito, mesmo que regional, seja pela longa e profunda dedicação a um tema, seja pela publicação de obras e exercício da atividade docente em instituições de prestígio. (REsp 448.442/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 24/09/2010)

DA CONCLUSÃO

Mais uma vez, cumpre reiterar que esta Procuradoria Jurídica 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. Apesar da aparente conformidade do Processo Administrativo e Minuta do contrato com a legislação e com os entendimentos dos Tribunais Judiciais e os Tribunais de Contas, cabe unicamente ao Gestor Público decidir quanto à contratação, restando apenas a essa procuradoria fazer a verificação da possibilidade jurídica do processo trazido para análise.

Ademais, o parecer é com base na análise da documentação enviada, para a qual darei presunção de fidedignidade em razão de estar firmada por servidor público, sendo essas de inteira responsabilidade do servidor subscritor.

Cabe à Comissão de Licitação certificar a lisura do processo certificando-se das certidões de regularidades. Cabe também a ela a correta aplicação dos textos legais apresentados neste parecer e esclarecidos em nossa fundamentação a fim de identificar o atendimento à norma. Com fito de alerta, mesmo que nestes autos já sejam perceptíveis e em grande parte cumpridos, segue com recomendações.

Por esse motivo, a Administração, utilizando-se da discricionariedade a ela conferida, avaliando conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, escolhe uma das empresas em detrimento das demais existentes, em razão da singularidade de seus serviços. Resta definida, dessa forma, a possibilidade técnica da presente modalidade de licitação e perfeita adequação do preço proposto.

Desta feita, esta Assessora considerando que a legislação vigente tem como requisito necessário a notória especialização técnica, restou configurado nos autos que a empresa ENGELUZA ENGEHARIA LTDA., CNPJ 22.034.572/0001-24, reúne as condicionantes legais, comprovados nos autos o conhecimento técnico notório, experiência técnica com a metodologia BIM, e as demais ferramentas de CAD, BIM e DESENHO 2d E 3D, que são essenciais para a consecução do objeto do contrato, salvo melhor Juízo, de acordo com as informações mencionadas e se a Entidade entende pela ausência de concorrência de empresa, com a mesma singularidade técnica necessária para a área, conclui-se pela possibilidade da inexigibilidade pela notória especialização.

É a manifestação, salvo melhor juízo, que apresentamos para decisão.

Ribas do Rio Pardo/MS, 05 de maio de 2023.



LARISSA FERNANDA SANTOS

Assessora Jurídica - Portaria nº 006/2023

OAB/MG nº. 136.515