



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 081/2021-SESAN/PMA

INEXIGIBILIDADE Nº 6/2021-004.SESAN/PMA

Da: Procuradoria Geral de Ananindeua

À: Controladoria Geral do Município de Ananindeua

Assunto: Análise do Processo Licitatório de Inexigibilidade nº 6/2021-004.SESAN/PMA.

**DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÃO E CONTRATO.
CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA
ESPECIALIZADA EM CONSULTORIA
PARA ELABORAÇÃO DE GESTÃO
INTEGRADA URBANA DE RESÍDUOS
SÓLIDOS E PLANO DE COLETA
SELETIVA NO MUNICÍPIO DE
ANANINDEUA/PA. INEXIGIBILIDADE
DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART.
25, II, C/C ART. 13, III, DA LEI DE
LICITAÇÕES. PREENCHIMENTO DOS
REQUISITOS LEGAIS.**

1. DO RELATÓRIO

Por despacho da CPL do Município de Ananindeua, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica o presente processo para análise da Inexigibilidade, objetivando a “**CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA EM CONSULTORIA PARA ELABORAÇÃO DE GESTÃO INTEGRADA URBANA DE RESÍDUOS SÓLIDOS E PLANO DE COLETA SELETIVA NO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA/PA**”.

Foi apresentada a justificativa da contratação pela Secretaria Municipal de Saneamento e Infraestrutura, que indicou a necessidade de Consultoria para Elaboração de Gestão Integrada Urbana de Resíduos Sólidos e Plano de Coleta Seletiva no Município de Ananindeua/PA, não possuindo um quadro de profissionais habilitados tecnicamente, impondo a busca dessa qualificação e segurança junto à iniciativa privada, sobretudo, para o fim de atender às complexas obrigações impostas pelo Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público do Estado do Pará junto dos Municípios de Belém, Ananindeua e Marituba, bem como, ao disposto no Agravo de Instrumento nº 0804262-32.2019.8.14.0000, em que até o esgotamento da vida útil do Aterro de



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Marituba (que se estima se dê em 2023), deverão os municípios da Região Metropolitana de Belém/PA já ter implementado as soluções ambientalmente corretas, nele previstas.

A escolha do profissional recai sobre a contratação através da modalidade inexigibilidade de licitação da Empresa ARETÊ CONSULTORIA AMBIENTAL E URBANA, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ nº 18.748.961/0001-44, para a prestação dos serviços supramencionados.

O valor indicado para a contratação é o valor global de R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) por 12 (doze) meses, sendo que tal preço, após a devida aferição de consultas de outros contratos similares firmados pelo proponente junto a outros entes, como a Hydro (Alunorte – Alumina do Norte do Brasil AS), certificou-se que os valores ofertados estão condizentes com os valores de mercado.

Em ato contínuo, a Secretária Municipal de Saneamento e Infraestrutura despachou os autos ao Departamento de Orçamento para que informasse a existência de recursos orçamentários para atendimento da demanda administrativa. Em resposta, o referido Departamento consignou nos autos a dotação orçamentária.

Em seguida, a Secretária Municipal de Saneamento e Infraestrutura, em despacho, solicitou para o Procurador Geral do Município de Ananindeua a manifestação por parecer a respeito da possibilidade jurídica da contratação, o qual por sua vez, encaminhou os presentes autos à Comissão Permanente de Licitação que procedeu com a autuação e a elaboração das minutas de declaração de inexigibilidade, de termo de ratificação, de extrato de inexigibilidade de licitação e de Justificativa da Escolha do Fornecedor e dos Preços Praticados.

Na sequência, o processo retornou a esta Procuradoria Geral do Município, para a análise prévia dos aspectos jurídicos do processo de inexigibilidade. Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, 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. Dito isso, passa-se a análise do processo.

É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Pois bem, como é cediço, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras. A Lei Federal n. 8.666/1993 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no art. 3º, que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública. Vide:

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.

A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-los aos princípios da norma geral (Lei Federal n. 8.666/1993). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para atingimento de certos fins, entre os quais a seleção da(s) melhor(es) propostas.

Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei nº 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

Como regra, portanto, a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, cuja obrigatoriedade funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Cumprido destacar que cabe a esta Procuradoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Pois bem, o presente trata de procedimento que visa a contratação de prestadora de serviços por inexigibilidade de licitação. Como se sabe para a Administração Pública contratar com particulares deverá adotar o procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido em Lei - Licitação – que, no dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõe assumir” (curso de direito administrativo, 10ª Ed. Malheiros).

Para tanto, o administrador deverá pautar seus procedimentos além das regras inscritas no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos nos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade, fiscalização da licitação pelos interessados ou qualquer cidadão, apenas para citar aqueles listados no art. 3º da Lei de Licitações. Sobre o tema, Maria Silvia Zanella di Pietro leciona que:

“... a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público. (Direito Administrativo – 19ª Ed. Atlas)

Portanto, havendo necessidade de contratar com os particulares a regra é a prévia licitação, todavia há hipótese em que se exclui a Licitação dentre elas a Inexigibilidade por haver inviabilidade de concorrência objetiva em função da singularidade do serviço prestado.

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 serviços, *ex vi legis*:

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 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.

(...)

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

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: **“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”**.

Nestes termos, é possível observar a viabilidade de contratação do prestador de serviços uma vez atendidos os dispostos legais constantes dos arts. 25, II, c/c art. 13, III do disposto legal supra referenciado. Ocorre que em se tratando do art. 25, particularmente no que tange o inciso II, que se amolda a hipótese da Consultoria e Assessoria de natureza técnica, como é o caso da Consultoria Ambiental e Urbana Especializada que virará a elaboração de gestão integrada urbana de resíduos sólidos e plano de coleta seletiva, objeto da presente análise, a licitação não é apenas dispensada, é inexigível. Vale dizer, portanto, que, ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público e, caso este contrate serviços de consultoria especializada ambiental sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

Com efeito, os serviços de consultoria ambiental são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo ser considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

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:

“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. (...). É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em 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,



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

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).

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

Logo, considerando a Administração que o serviço a ser contratado é singular, 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.

A aparente notoriedade do contratado decorre da ampla documentação carreada aos autos, via seu currículo *lattes*, das publicações de trabalhos acadêmicos e realização de vários projetos na área, participação em entrevistas e matérias jornalísticas, sua graduação em Mestrado em Engenharia Urbana, Doutorado em Ciências da Engenharia Ambiental, e especialização *Lato Sensu* em engenharia do Controle da Poluição Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP), e a larga experiência no mercado, o que confere à Administração Pública a segurança de que a mesma atenderá a sua necessidade, já que esta demonstra êxito e notoriedade no desempenho de referência em seus serviços, havendo ainda a comprovação por atestados de capacidade técnica apresentados.

Não obstante, há que perquirir ainda o fator confiança, que apesar de não 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANANINDEUA – PMA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA- PROGE

Aliado a tudo isso, compete ressaltar, que o Município de Ananindeua e tampouco suas Secretarias, não possuem em seu quadro de pessoal profissionais com este nível de especialização e *know how* ao qual se destina a contratação para suprir a necessidade do serviço pretendido, com toda a expertise e demais comprovações técnicas apresentadas pelo mesmo.

Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

3. DA CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, conclui-se, 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 análise dessa Procuradoria Jurídica, podendo o processo de contratação produzir os efeitos jurídicos pretendidos, no que tange a Contratação de Pessoa Jurídica Especializada em Consultoria para Elaboração de Gestão Integrada Urbana de Resíduos Sólidos e Plano de Coleta Seletiva no Município de Ananindeua/PA, pela Empresa ARETÊ CONSULTORIA AMBIENTAL LTDA, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ nº 17.748.961/0001-44, com sede à Rua 28 de Setembro, nº 982, sala 06, Bairro do Reduto, Belém/PA, mediante inexigibilidade de licitação, com fundamento no Art. 25, II, c/c Art. 13, III, da Lei nº 8.666/93, cumpridas as formalidades administrativas.

Encaminhe-se os presentes autos à Controladoria Geral do Município de Ananindeua.

É o parecer, SMJ.

Ananindeua (PA), 16 de agosto de 2021.

Danilo Ribeiro Rocha
Subprocurador Geral do Município