

**IPMR****INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE RURÓPOLIS**

AV. 7 de Setembro, 60 - Centro - Rurópolis/PA - CEP: 68.165-000

CNPJ: 23.043.748/0001-77 - Fone: (93) 3543-1642

<http://www.ipmr.ruropolis.pa.gov.br> e-mail: previdencia@ipmr.ruropolis.pa.gov.br**PARECER Nº. 042/2023-IPMR/IN****Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 003/2023**

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de locação de licença de uso de software - contratação de sistema gerenciador de Regimes Próprios de Previdência Social com prestações de serviços envolvendo serviços de instalação, implantação, treinamento, manutenção, atualizações, suporte técnico do sistema, aplicativo prova de vida e serviços complementares.

EMENTA: Direito Administrativo. Contrato administrativo. Inexigibilidade de licitação. Singularidade do serviço. Notória especialização. Possibilidade jurídica. Condicionantes legais. Art. 25, II c/c art. 13 da Lei nº 8.666/93.

RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado a esta Assessoria Jurídica do Instituto de Previdência do Município de Rurópolis – IPMR, para fins de manifestação jurídica quanto à viabilidade e possibilidade da Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de locação de licença de uso de software - contratação de sistema gerenciador de Regimes Próprios de Previdência Social com prestações de serviços envolvendo serviços de instalação, implantação, treinamento, manutenção, atualizações, suporte técnico do sistema, aplicativo prova de vida e serviços complementares, para atender as demandas deste Instituto de Previdência, com fundamento no art. 25, inciso II da Lei Federal n 8.666/93.

O pedido foi encaminhado através do Presidente da CPL do Instituto de Previdência para análise e parecer.

Fora juntado aos autos: a justificativa do ordenador; reconhecimento da notória especialização; a singularidade do objeto e a proposta da empresa mencionada alhures, junto com sua documentação.

É o relatório, passo a opinar.

DO PARECER



Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que o parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando regra geral, na decisão de atos e processos administrativos. Preceitua a lei que alguns atos administrativos devem ser precedidos de parecer para a sua prática, sendo este pressuposto/requisito do ato, fato que obriga o administrador a solicitá-lo, o que por conseguinte justifica a denominação de parecer obrigatório. Feito esta ressalva, passemos a análise do pedido.

A espécie normativa que, atualmente também disciplina a Licitação é a Lei Federal n. 8.666 de 21 de Junho de 1993. Esta veio regulamentar o artigo 37, XXI da Constituição Federal de 1988, haja vista a referida norma não ser de eficácia plena, mas sim de eficácia limitada que, em outros dizeres, haverá a necessidade de lei posterior vir regulamentar seu conteúdo para que gere efeitos no mundo jurídico.

No que paira a discussão, cumpre expor o que trata o artigo 37, XXI da CF/88, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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.

Percebe-se, portanto, que o dever de licitar possui viés constitucional. Esta obrigação significa não apenas aceitar o caráter compulsório da licitação em geral, mas também respeitar a modalidade já definida para a espécie de contratação a ser buscada.

Acontece que a própria Constituição da República, como sobredito, delega às legislações infraconstitucionais o possível modo de operar, dentre eles as hipóteses em que as contratações da Administração Pública não serão precedidas de processos licitatórios, o que não dispensa um processo administrativo, ressalta-se.

Essas exceções normativas denominam-se dispensa e inexigibilidade de licitação, limitadas aos casos definidos nos Arts. 24 e 25 da Lei Federal nº 8.666/93, respectivamente.

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO



IPMR INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE RURÓPOLIS

AV. 7 de Setembro, 60 - Centro - Rurópolis/PA - CEP: 68.165-000

CNPJ: 23.043.748/0001-77 - Fone: (93) 3543-1642

<http://www.ipmr.ruropolis.pa.gov.br> e-mail: previdencia@ipmr.ruropolis.pa.gov.br

Somente naqueles casos onde a licitação for inviável ou impossível é que poderá se optar pela inexigibilidade. Sobre o tema Hely Lopes Meirelles¹ é bastante preciso, in litteris:

[...] a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato.

No que diz respeito à contratação de profissionais ou empresas de notória especialização, tem a que interessa ao presente, a Lei de Licitações regra o assunto no inciso II do artigo 25, combinado com o artigo 13 do mesmo Estatuto normativo. Exprime referido artigo 25, verbis:

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;

§ 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.

De outra ordem, diz citado artigo 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;

- assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

- fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

- 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;

(grifo nosso)

O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, em seu magistério, ao discorrer sobre o tema, aduziu o seguinte:

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 11.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.p.97.

**IPMR****INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE RURÓPOLIS**

AV. 7 de Setembro, 60 - Centro - Rurópolis/PA - CEP: 68.165-000

CNPJ: 23.043.748/0001-77 - Fone: (93) 3543-1642

<http://www.ipmr.ruropolis.pa.gov.br> e-mail: previdencia@ipmr.ruropolis.pa.gov.br

Serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são prestados por quem, além de habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral – aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. Bem por isso, Celso Antônio considera-os singulares, posto que marcados por características individualizadas, que os distinguem dos oferecidos por outros profissionais do mesmo ramo”. (In Licitação e Contrato Administrativo, 15ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010, págs. 158/159).

O conceito de “serviço técnico profissional especializado”, resulta da conjugação progressiva de três elementos. Ou seja, o serviço deve ser, ao mesmo tempo:

- a) **TÉCNICO**, entendendo-se como tal aquele em que há a aplicação do conhecimento teórico e da habilidade pessoal para alterar uma dada realidade fática, dando-se aplicação efetiva às teorias e elementos científicos;
- b) **PROFISSIONAL**, o que ocorre quando a habilidade necessária para realização do serviço constitui uma profissão, dotada de objeto e meios de atuação específicos, seja ela regulamentada ou não; e
- c) **ESPECIALIZADO**, que é aquele serviço que exige capacitação extraordinária, não disponível para qualquer profissional comum.

Percebe-se, portanto, que serviços a serem contratados classificam-se definitivamente como técnicos profissionais/empresa especializados, na forma do Art. 13, II, da Lei nº 8.666/93.

A Lei Federal nº 8.666, conforme já mencionada, contempla a inexigibilidade de competição quando houver inviabilidade da mesma, dada a natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

DA NOTORIA ESPECIALIZAÇÃO

A empresa SELF ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA, devidamente cadastrada no CNPJ sob o nº 10.450.122/0001-57, possui grande renome, notório conhecimento, larga qualificação e experiência profissional multidisciplinar. Conforme documentos juntados ao processo. Trata-se de empresa com larga experiência pelos serviços no tocante a locação de software para Regimes Próprios, além de toda a assessoria e consultoria que tais serviços requerem.



Do conjunto destes aspectos, depreende-se como certa a notória especialização dos profissionais da empresa, sendo suas características laborais ideais para o exercício das funções exigidas em contrato.

DA SINGULARIDADE DO OBJETO

A singularidade dessa prestação de serviços está fincada nos conhecimentos individuais e específicos de cada profissional, impedindo, portanto, que a aferição da competição seja plena. Isso significa dizer que o trabalho a ser realizado deve ter natureza própria e diferente daquele ordinariamente efetivado pela Administração.

Os professores Ivan Barbosa Rigolin e Marco Tullio Bottino, com clareza ressaltam:

Singular é aquele serviço cujo resultado final não se pode conhecer nem prever exatamente antes de pronto e entregue; aquele cujas características inteiramente particulares, próprias do autor, o façam único entre quaisquer outros. O único elemento sabido nesse caso é que cada autor o fará de um modo, sem a mínima possibilidade de que dois produzam exatamente o mesmo resultado. Cada qual tem a chancela de um autor, sendo, nesse sentido, único. Caracterizada e justificada essa singular natureza, ao lado da comprovação documental de notória especialidade do autor, teremos a inexigibilidade de licitação para cada caso concreto que se apresente.²

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços de assessoria, consultoria e locação do software, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional da empresa e o sistema desenvolvido por ela, e que são o diferencial desses profissionais na prestação de serviços.

Com efeito, a singularidade dos serviços prestados pela contratada consiste em face das informações que a empresa possui, dada a sua formação e a sua experiência na área. Sendo, desta forma, inviável escolher a melhor empresa, para prestar serviços desta natureza, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos. No caso concreto a referida empresa é experiente, pois há vários anos presta serviços especializados para outros Institutos de Previdência, conforme atestados de capacidade técnica anexos. Pode-se dizer que são serviços “*intuitu personae*”.

Nada mais precisa do que as palavras do consagrado Celso Antônio Bandeira de Mello (in “Licitação – Inexigibilidade – Serviço Singular”, Parecer publicado na RDA 202:368) para se atingir a devida mixagem do que venham a ser serviços singulares:

Serviços singulares são os que se revestem de análogas características. A produção de um quadro, por um artista, é singular pela natureza íntima do trabalho a ser realizado. De modo geral, são singulares todas as produções intelectuais ou artísticas, realizadas isoladas ou conjuntamente, por equipe, sempre que o trabalho a ser produzido pelo cunho pessoal (ou coletivo) expressado em características técnicas, científicas e ou artística.

**IPMR****INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE RURÓPOLIS**

AV. 7 de Setembro, 60 - Centro - Rurópolis/PA - CEP: 68.165-000

CNPJ: 23.043.748/0001-77 - Fone: (93) 3543-1642

<http://www.ipmr.ruropolis.pa.gov.br> e-mail: previdencia@ipmr.ruropolis.pa.gov.br

Em suma: 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. É o que ocorre quando os conhecimentos científicos, técnicos, artísticos ou econômicos a serem manejados (conforme o caso) dependem, pelo menos, de uma articulação ou organização impregnada pela específica individualidade e habilitação pessoal do sujeito (pessoa física ou jurídica, indivíduo ou grupo de indivíduos) que o realize. O serviço, então, absorve e traduz a expressão subjetiva e, pois, a singularidade de quem o fez, no sentido de que – embora outros, talvez até muitos, pudessem também fazê-lo – cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais.

Assim, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e quando o produto do trabalho do profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público. Por outro lado, como no presente caso, existem serviços que em função da sua matéria, complexidade, exigem apreciação por um profissional/empresa alheio ao corpo de servidores do Instituto de Previdência do Município de Rurópolis, em razão de sua hipossuficiência técnica, de formação e pela falta de experiência de seus servidores.

Noutra banda, válido lembrar que a relação a ser estabelecida, seja pessoa pública ou privada, é profundamente marcada pelo elemento confiabilidade, principalmente quando estejam envolvidos assuntos da mais alta relevância político administrativa, como é o caso da prestação de serviços em comento.

A presença do elemento confiança justifica o fato da discricionariedade na escolha do profissional gabaritado pelo Poder Público.

Nesse sentido o eminente e respeitado doutrinador Marçal Justen Filho, em seu brilhante livro intitulado “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, Ed. Dialética, 9ª ed. São Paulo, ano de 2002, página 289, assim se pronuncia, especificamente a respeito da possibilidade de contratação de serviços de assessoria:

Não é possível a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contar um único sujeito – ou, pelo menos, não poderá contratar todos os sujeitos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notório saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo, e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar a escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade.

**IPMR****INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE RURÓPOLIS**

AV. 7 de Setembro, 60 - Centro - Rurópolis/PA - CEP: 68.165-000

CNPJ: 23.043.748/0001-77 - Fone: (93) 3543-1642

www.ipmr.ruropolis.pa.gov.br

Ou seja, os atributos profissionais do contratado devem despertar no contratante a ~~confiança~~ ^{convicção} de que o serviço deste será irrefutavelmente superior ao dos demais, em atendimento às necessidades da Administração e às exigências da situação concreta. Também a confiança tem origem na discricionariedade de que dispõe o Poder Público ao tratar de questões da mais alta relevância. Não se pode esperar que o administrador tenha objetividade total. Certamente, a escolha de certos profissionais em detrimento de outros, levará em consideração a confiança e segurança de que a atividade será realizada realmente por aquele que se contrata.

CONCLUSÃO

É de clareza solar a especificidade, complexidade, notória especialização e singularidade do objeto da empresa a ser contratada, de modo que a pretensa contratação encontra guarida legal no art. 25, II c/c art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93. Desta forma, pode-se concluir que, a singularidade do serviço e a notória especialização, afastam a regra geral do processo licitatório.

Ademais, as condicionantes do parágrafo único do art. 26 da Lei Geral de Licitações fora devidamente atendida, à medida em que os autos comportam a justificativa do preço praticado e as razões da escolha do fornecedor do serviço.

Opinamos, pois, pela legalidade da contratação, através do processo de inexigibilidade de licitação nº 003/2023, com fulcro no art. 25, II c/c art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93.

É o parecer,

S. M. J.

Rurópolis/PA, 15 de setembro de 2023.

KARINA ZIMMERMANN

Advogada 25.405

Assessoria Jurídica do IPMR

Portaria nº 192 de 11 de Maio de 2021.