



## PARECER JURÍDICO

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0030103/23**

**MODALIDADE:** INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º 001/2023.

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL COM ÊNFASE EM CONTABILIDADE PÚBLICA MUNICIPAL PARA ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE TRACUATEUA/PA

**REQUERENTE:** COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II DA LEI 8.666/93. UNIÃO. ASSESSORIA CONTABIL.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão Permanente de Licitação, para manifestação jurídica sobre a viabilidade de contratação direta da empresa **E. ALEXANDRE SILVA ME (CICON CONTABILIDADE)**, CNPJ N.º **17.306.004/0001 03**, por inexigibilidade, bem como análise da minuta contratual anexada aos autos, por força do art. 38, da Lei n.º 8.666/93.

Os autos vieram instruídos com documentos importantes, como: Solicitação de despesa (Memorando n.º 003/2023 – Depto. Financeiro), com termo de referência anexado;; Pesquisa de preços (C.M. de A. Correa; C.M. De Irituia; C.M. de Bragança); Declaração de adequação orçamentária e financeira (firmada pelo prefeito, em 04.01.23); Termo de autorização; Autuação do processo; juntada de documentos de habilitação; justificativas (da contratação; de preço); Convocação para apresentar documentos; Proposta de serviços da possível contratada, com documentação solicitada.

É o breve relatório. Passo a opinar.

### 2. ANÁLISE JURÍDICA

O presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, bem como se é caso de inexigibilidade de licitação, mas esta assessoria jurídica não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, bem como ao juízo de conveniência e oportunidade na contratação pretendida, tampouco avaliará as justificativas apresentadas, presumindo a legalidade e a veracidade das mesmas.



Assim, mediante a impossibilidade de submeter à competição que exige o Dever Geral de Licitar, insculpido no art. 37, XXI da Carta Política de 1988, a administração municipal justifica a presente contratação frente à necessidade de profissionais com notória especialização, bem como a singularidade dos serviços a serem prestados, por dependerem de conhecimentos específicos.

Essa impossibilidade sempre decorre do objeto, seja porque único, como nos casos de produto exclusivo, seja porque, mesmo não sendo exclusivo, se mostra inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas.

A espécie normativa que, atualmente, 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, significa a necessidade de lei posterior vir regulamentar seu conteúdo para que gere efeitos no mundo jurídico.

No que paira a discussão, cumpre salientar 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.

Dentro do cenário fático, é relevante enfatizar que a inexigibilidade de licitação é utilizada em casos que houver inviabilidade de competição, tratando-se de ato vinculado em que a administração não tem outra escolha, senão contratar, ocasião que a lei de licitações estabeleceu hipóteses legais em rol exemplificativo, como podemos observar na letra da lei, ao estabelecer o termo “em especial”, com posterior apresentação de três hipóteses.

Passando ao estudo da fundamentação legal da inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 25 da lei de licitações, nos deparamos com a seguinte determinação:

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;

Em relação aos serviços técnicos a que se refere o artigo 13, não resta nenhuma dúvida de que o procedimento em apreço trata do caso dos serviços de assessoria técnica, elencados por seu inciso III.

Por um lado, o requisito **natureza singular** afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e por outro lado, não restringe a ponto de ser incomum, inédito, exclusivo, etc. Deve ser especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade ímpar. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina:

A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana.

Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada a noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma.

Assim, a singularidade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública. Necessário se faz que o objeto



possua uma característica particularizada, individual, que o situe fora do universo dos serviços comuns. Escreveu Hely Lopes Meireles:

Tem-se entendido, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de **confiabilidade** por determinado profissional ou empresa cuja **especialização** seja reconhecida.

Esse seria um segundo aspecto da expressão "natureza singular": a singularidade do objeto em relação ao sujeito, entendimento já pacificado nos Tribunais de Contas.

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

Desse modo, vislumbra-se que o rigor da lei tem sido abrandado no caso concreto, com vista sempre a buscar o pronto atendimento do interesse público, evitando excessos e rigorismos que possam ser mais prejudiciais do que produtivos.

A lei faz remissão ao artigo 13 onde estão mencionados esses serviços, como assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias etc. Leia-se o que diz o 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;

**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; (grifo nosso)

Ademais, a lei apresenta como requisitos para contratação, como ensina o doutrinador JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, em seu Manual de Direito Administrativo, 23<sup>a</sup> edição, páginas 293-294, o seguinte sobre tais requisitos:

a) Serviços Técnicos Especializados. "O Serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica".

b) Notória Especialização. "aqueles que desfrutem de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A Lei considera o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve ter vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero."



c) Natureza Singular. “Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor.” Neste ponto, o autor cita EROS ROBERTO GRAU que afirma: “singularidade são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.”

Em consonância, Hely Lopes Meirelles contribui:

[...] 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.

Acertados são os entendimentos dos doutrinadores, eis que o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO sumulou a matéria com o seguinte enunciado:

SÚMULA Nº 039/TCU A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Há ainda, no âmbito do Poder Público, quanto à contratação, a Lei 13.303/2016, que estabelece no bojo de seu art. 30, II, o seguinte:

Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de: (...)

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

Nota-se que a Lei nº. 13.303/2016 reconheceu a umbilical relação entre os conceitos de natureza singular e notória especialização, optando pela comprovação da notória especialização do contratado.

A pretensa contratação refere-se a serviços de assessoria contábil, cuja especialização requer aporte subjetivo, o toque do especialista, distinto de um para outro, o que o qualifica como singular. A inexigibilidade impõe-se quando se vislumbra



inviabilidade de comparar com objetividade o toque pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, pelo que falece a competição.

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

A escolha deverá recair sobre profissional ou empresa com habilitação específica, dotada de estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica ou outros do gênero que ateste notória especialização, bem como o serviço seja de natureza singular, ou seja, próprias do executor e com grau de confiabilidade do profissional ou empresa.

Resta que se comprove, nos autos, que a pessoa jurídica cuja contratação é pretendida detenha as características exigidas, como singularidade, tanto do objeto quanto do sujeito, pela relação de confiança que o serviço prestado exige, além da notória especialização, experiência em contratação com a Administração Pública e singular atuação em contratos semelhantes, além da adequação dos serviços propostos ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, ensejando a inviabilidade da licitação, tornando inexigível o processo licitatório.

O preço praticado parece se enquadrar ao do mercado, diante da pesquisa realizada por intermédio do Mural de Licitações, ferramenta do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará.

Diante do todo já analisado, esta assessoria jurídica entende que – caso seja juntada aos autos a documentação necessária à comprovação que se ventilou acerca das características exigidas pela lei, como singularidade e notória especialização – ser possível proceder à inexigibilidade de licitação, com obediência do apregoado no art. 26, da lei 8.666/93, vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)



Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço.
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).

É salutar delinear que a CPL deverá observar as formalidades do parágrafo único do dispositivo de lei citado, devendo, ainda, providenciar as comunicações necessárias para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo legal, como condição para a eficácia dos atos.

Ressalte-se, por fim, quanto à minuta do contrato apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 55, da Lei 8.666/93, eis que estão em seu bojo todas as cláusulas necessárias aos contratos administrativos, além dos dispositivos necessários à contratação pretendida.

Registro que a mesma está confeccionada em 9 (nove) laudas, contendo 11 (onze) cláusulas. São elas, respectivamente: Do objeto contratual; Da fundamentação legal; Dos encargos, obrigações e responsabilidades da contratada; Das responsabilidades do contratante; Da vigência; Da rescisão; Das penalidades; Do valor, condições de pagamento e reajuste; Da dotação orçamentária; Das alterações contratuais; Do foro, base legal e formalidades.

Cumpre sublinhar que as 11 (onze) cláusulas, todas com subitens, apresentadas na minuta do instrumento, dão conta de satisfazer as exigências feitas pelo dispositivo legal acima mencionado.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, o fundamento usado para contratar tem previsão legal no art. 25, inciso II, da Lei de Licitações, atendidos os critérios definidos na Súmula 39 do TCU, em conformidade com a doutrina citada, que apresenta detalhamento dos requisitos necessários à contratação, e, desde que observadas as orientações elencadas acima, esta Assessoria Jurídica **opina** pela legalidade da contratação direta, para prestação de serviços técnicos, de assessoria contábil, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação,



**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TRACUATEUA**  
CNPJ – 01.615.398/0001-33



com observância do rito previsto no art. 26, da Lei n.º 8.666/93, sem olvidar das publicações de praxe na imprensa oficial, como requisito de eficácia do ato.

Analisada a minuta do contrato apresentada, constata-se que está em conformidade com a lei de licitações, conta com 11 cláusulas (todas com subitens) que exauzem o exigido pelo art. 55 do diploma legal mencionado alhures, além de contar com previsões aplicáveis à espécie do acordo de assessoria pretendido.

Em tempo, recomenda-se a adequada numeração do processo examinado.

Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer foi feita sob o prisma estritamente jurídico-formal observadas na instrução processual e no contrato, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico pertinentes, preços ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente deste poder legislativo.

Salvo melhor juízo, é o parecer que submeto à superior apreciação.

Tracuateua (PA), 05 de janeiro de 2023.

**FELIPE DE LIMA RODRIGUES GOMES**  
Assessoria jurídica – OAB/PA n.º 21.472