

## **PARECER JURÍDICO**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 012/2022.  
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 001/2022.  
SERVIÇOS TÉCNICOS DE ASSESSORIA E  
CONSULTORIA CONTÁBIL. OPINA PELA  
POSSIBILIDADE.

### **1. RELATÓRIO**

Cuida-se de consulta acerca da possibilidade de contratação por meio da Inexigibilidade de licitação tombada sob o nº 001/2022, Processo Licitatório nº 012/2022, cujo objeto é a “Prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria nas áreas de planejamento orçamentário, contábil, financeiro e de gestão fiscal, utilizando os instrumentos e procedimentos necessários ao atendimentos às normas brasileiras de contabilidade aplicada ao setor público, bem como os instrumentos legais adotados pelas instâncias públicas de controle interno e externo e ainda geração de dados para exportação ao portal da transparência para atender as demandas da Secretaria de Administração e Finanças, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Educação”.

É, em abrupta síntese, o relatório.

Passo a fundamentar, para ao final, opinar.



**PORTO & RODRIGUES**  
Advocacia & Consultoria



## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Por solicitação emanada da Secretaria de Administração e Finanças, chega ao crivo desta Assessoria Jurídica os autos do processo administrativo em referência, que trata da possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação do objeto acima descrito.

A cognição, pois, cinge-se à análise jurídica acerca da contratação de serviço de Assessoria e Consultoria nas áreas de planejamento orçamentário, contábil, financeiro e de gestão fiscal, para as Secretarias de Administração e Finanças, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal de Educação do Município de Tamandaré, com valor total estimado em R\$ 294.000,00 (duzentos e noventa e quatro mil reais).

Como cediço, a regra encartada no ordenamento jurídico pátrio impõe a prévia realização de certame para que a Administração Pública proceda à contratação/aquisição de bens e serviços, na forma do art. 37, inciso XXI da CF/88, bem como do art. 2º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93).

“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



**PORTO & RODRIGUES**  
Advocacia & Consultoria



permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

“Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

Como cediço, a licitação é o instituto jurídico utilizado pelas Administração Pública, nos moldes indicados pela legislação de regência, com o intuito de selecionar a melhor proposta, através de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos.

Conforme leciona Calasans Junior<sup>1</sup>:

[...] a licitação constitui, portanto, exigência inafastável para a escolha daqueles que o Estado deseja contratar para realizar os objetivos da ação administrativa. Trata-se de procedimento característico dos sistemas democráticos de governo, que não admitem o arbítrio ou a decisão unipessoal dos governantes. Baseado no princípio da isonomia, objetiva, fundamentalmente, obter a condição mais vantajosa para os negócios da Administração Pública.

O fim primordial da licitação é obter a proposta mais vantajosa à Administração, ante a sua necessidade de contratação de aquisição ou fornecimento de

<sup>1</sup> CALASANS JUNIOR, José. **Manual da licitação**: orientação prática para o processamento de licitações, com roteiros de procedimento, modelos de carta-convite e de editais, de atas de sessões públicas e de relatórios de julgamento de propostas. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

produtos, junto a particulares ou outros entes da Administração Pública, sem olvidar o direito de os particulares concorrerem, via de regra, à prestação do objeto licitado, devendo, para tanto, a norma editalícia assenhorar igualdade de condições, salvo as exceções legais.

O legislador, entretanto, atento a questões de índole prática, normatizou hipóteses em que a regra matriz pode ser afastada.

Há situações, deveras, em que a licitação é dispensável ou mesmo inexigível. Noutros dizeres, a lei cria hipóteses autorizativas, onde a Administração Pública pode celebrar diretamente o contrato, sem a ocorrência de verdadeiro procedimento licitatório.

Isto ocorre, pois, nas situações em que o procedimento licitatório é considerado inviável, por ausência de competição ou quando inoportuno para o atendimento do interesse público.

Em algumas situações, condições relacionadas ao negócio, ao mercado, ao objeto ou mesmo às pessoas envolvidas podem configurar uma hipótese de inviabilidade na realização do procedimento de disputa, havendo a possibilidade, conferida pelo legislador, da utilização do instituto da inexigibilidade de licitação. Neste caso, a competição é inviável, o que torna inócuo o procedimento licitatório.

Ainda, de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup>:

*“Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.”*

<sup>2</sup> PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

A Lei 8.666/93, que disciplina as licitações e contratos administrativos, prevê em seu art. 25, inciso III, a possibilidade de inexigibilidade de contratação que:

“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; (...)”

Dentre as hipóteses de serviços técnicos profissionais especializados, observa-se no inciso III do art. 13 a disposição acerca das assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras. Vejamos:

“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; (...)”

Dessa forma, a inexigibilidade descrita no inciso II do art. 25, da Lei 8.666/93, requer a presença concomitante dos seguintes requisitos:

- 1) Serviço técnico profissional especializado;
- 2) Profissional ou empresa de notória especialização;

3) Natureza singular do serviço prestado.

Percebe-se, a partir da análise dos documentos colacionados, que a empresa em questão oferece serviço técnico especializado nas áreas contábil, financeira e de gestão fiscal utilizando os instrumentos e procedimentos necessários ao atendimento às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Em relação à comprovação de notória especialização do contratado, é preciso atestar o reconhecimento do mercado em sua área de atuação, o que foi demonstrado a partir dos atestados de capacidade técnica assinados por outros Municípios em que atuou.

Quanto à natureza singular do serviço, insta salientar a necessária demonstração da excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita e da impossibilidade de sua execução por parte de um profissional comum. Portanto, o serviço de natureza singular é aquele que guarda certo grau de complexidade a justificar a contratação de um profissional ou empresa de notória especialização.

Da análise da documentação acostada, verifica-se o atendimento dos requisitos legais necessários à contratação direta. Como prova dos requisitos mencionados, em documento acostado nos autos, "JUSTIFICATIVA E RAZÃO DA ESCOLHA", a Edilidade indica que a necessidade de contratação confirma-se pois "*A prestação de serviço deste objeto se justifica pela necessidade que as novas Normas Brasileiras de Contabilidade aplicada ao Setor Público (NBCASP) trouxeram consigo extensa regulamentação, cujo procedimentos estão consolidados nos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que também padronizou o Plano de Contas Aplicada ao Setor público (PCASP) nacional unificado, constituindo em mudança significativa na administração pública brasileira.*"



**PORTO & RODRIGUES**  
Advocacia & Consultoria



Ainda em análise ao diploma legal destacamos o art. 26 da lei 8.666/1993:

“Art. 26. (...)

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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública 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.”

Seguindo a liturgia do art. 25 da Lei 8.666/93, a inexigibilidade de licitação torna imprescindível a presença das seguintes condições:

- 1) Razão da escolha do fornecedor ou executante;
- 2) Justificativa do preço.

Quanto à justificativa da preferência dos referidos artistas, insta salientar que em documento nos autos, “JUSTIFICATIVA E RAZÃO DA ESCOLHA”, da Comissão Permanente de Licitação declara que “a escolha da M.M. Assessoria Contábil LTDA no CNPJ sob o n. 09.102.587/0001-14, por ser do ramo pertinente e deter o objeto necessário para se fazer a Prestação de serviço, tendo como contratante os Fundos Municipais do Fundo de Tamandaré/PE. ”. Com o descrito, nota-se na justificativa a prioridade dada e demonstrada pelo Município, a referida empresa, considerando a especialização e singularidade do corpo de profissionais selecionados.



**PORTO & RODRIGUES**  
Advocacia & Consultoria



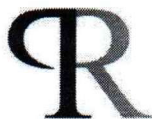
Ainda na análise dos documentos colacionados, vislumbra-se que a empresa selecionada apresenta regularidade no preço posto, com base em valores anteriormente ajustados em outros procedimentos contratuais, estando os montantes pactuados devidamente justificados.

Em acórdão recente, o Tribunal de Contas da União sedimentou o entendimento de que, nos casos de contratação por inexigibilidade de licitação, a Administração deve comparar os preços praticados pelo mesmo fornecedor dos serviços com outros órgãos da Administração ou, ainda, com a iniciativa privada, inexistindo a possibilidade de se tabelar preços de serviços singulares, devendo, portanto, existir a justificativa do preço dentro dos autos do processo, demonstrando compatibilidade entre o valor pago, à título de serviço prestado, pelo Município e o cobrado pelos Contratados de outros contratantes, sejam Pessoas Jurídicas de Direito Público ou Privado.

No que concerne à pesquisa de preços em hipóteses de inexigibilidade, o Tribunal de Contas da União já manifestou o seguinte entendimento:

*“A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas. Pedidos de Reexame interpostos por gestores do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) questionaram deliberação pela qual o TCU aplicara multas aos recorrentes em razão, dentre outras irregularidades, da “aquisição de equipamentos, por dispensa de licitação (art.*





**PORTO & RODRIGUES**  
Advocacia & Consultoria



24, XXI, da Lei 8.666/93), por preços unitários superiores ao menor preço obtido na cotação/pesquisa de mercado, sem justificativa para a escolha do fornecedor e do preço praticado". Ao analisar as razões recursais, o relator entendeu que a escolha dos fornecedores para as aquisições "foi tecnicamente motivada pela entidade". Quanto ao preço, destacou que, "mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93", ressaltando ainda que "o Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (...). **E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme ...o Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas**". Nesse sentido, concluiu o relator que, no caso concreto, a prática adotada pelo Inmetro para os casos de dispensa de licitação estaria de acordo com o entendimento do TCU. Quanto aos casos de inviabilidade de licitação, observou que não fora comprovado "que a entidade tenha promovido alguma medida tendente a verificar outros preços praticados pelo fornecedor exclusivo do microscópio". Ponderou, contudo, que "essa medida, ainda que desejável, é, ainda, uma orientação singular feita por esta Casa". Considerando que



**PORTO & RODRIGUES**  
Advocacia & Consultoria



*a manutenção da multa aplicada aos gestores seria medida de extremo rigor, “especialmente frente à ausência de dano ao erário”, o Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, deu provimento aos pedidos de reexame, afastando a sanção imposta aos responsáveis. Acórdão 1565/2015-Plenário, TC 031.478/2011-5, relator Ministro Vital do Rêgo, 24.6.2015.*

*In casu*, há cópia de Contratos Administrativos do ano de 2021 e de 2019 com outros Municípios que comprovam os preços dos serviços prestados estão dentro do custo praticado, ou pelo menos dentro dos padrões mercadológicos.

Enfim, há nos autos a razão da escolha e a justificativa de preços. Há de ser frisado, no entanto, que, por estar sob o manto de certa subjetividade e discricionariedade administrativa, essa assessoria opina apenas quanto aos aspectos formais do procedimento, enfatizando apenas a existência dos documentos e não o conteúdo deles, notadamente no que diz respeito ao critério de empresa de notória especialização e de natureza singular do serviço prestado.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, estando configurada a regularidade do procedimento adotado e com esteio legislação vigente, OPINO pela possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação, para os fins aqui colimados.

É. S.M.J, o parecer que submeto a análise da autoridade superior.

Tamandaré- PE, 15 de fevereiro de 2022.

JULIO TIAGO DE CARVALHO Assinado de forma digital por  
RODRIGUES:03909939481 JULIO TIAGO DE CARVALHO  
RODRIGUES:03909939481

**JULIO TIAGO DE C. RODRIGUES**

**OAB/PE 23.610**