



PARECER JURÍDICO nº 09/2023

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Assessoria Jurídica, na qual se requer análise acerca da legalidade do texto da minuta do Contrato celebrado entre a PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA, SERGIPE e a empresa ESCRITÓRIO REGIONAL DE PROCURADORIA E ASSISTÊNCIA CONTÁBIL LTDA – ERPAC, ambos já qualificados nos autos da Inexigibilidade de Licitação no qual emitimos parecer, tudo em conformidade com o disposto na Lei nº 8.666/1993, mais especificamente o inciso II do art. 25, cabendo a esta a contratação de empresa prestadora de serviço técnico especializado por parte do ERPAC, conforme segue: 1) Consultoria e assessoria relacionadas à Contabilidade Pública, Legislação Orçamentária e normas gerais de Finanças Públicas; 2) Apoio in loco a equipe interna do órgão nas atividades de fechamento do movimento mensal; 3) Processamento e registro contábil da movimentação orçamentária e financeira encaminhada pelo órgão; 4) Elaboração de balancetes mensais e prestação de contas; 5) Elaboração de Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal, nos termos estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal; 6) Acompanhamento dos limites constitucionais e legais de gastos com pessoal; 7) Assessoria na elaboração dos Projetos de Lei referente à Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentaria Anual; 8) Envio a Secretaria do Tesouro Nacional (por meio do SICONFI, dados relativos aos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, a execução orçamentária e contábil; 9) Assessoria no envio das informações para o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, por meio do SAGRES; 10) Acompanhamento permanente da situação do órgão junto ao CAUC, de modo a não prejudicar a transferência de recursos por parte do Governo Federal; 11) Preenchimento e encaminhamento dos dados relativos ao SIOPE; 12) Assessoria na elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro decorrente do aumento da folha de pagamento; 13) Acompanhamento da tramitação dos processos do órgão junto ao Tribunal de Contas do Estado, quando solicitado pelo contratante; 14) Assessoria a Procuradoria Municipal, quando em defesa dos interesses do Município, junto aos órgãos de controle, em matérias relacionadas ao objeto da prestação dos serviços do contratado; 15) Assessoria na elaboração de minutas de atos administrativos, desde de que relacionados ao objeto da nossa prestação de serviços; 16) Assessoria na elaboração de prestação de contas dos recursos recebidos (transferências legais e voluntárias) e 17) Assessoria na elaboração do Relatório Trimestral de Auditoria (Controle Interno) para ao Tribunal de Contas do Estado (Resolução nº 206/001), conforme proposta de serviço em anexo.

Eis, em breve síntese, o relatório. Adiante segue parecer.

Ab initio, cumpre registrar que esse parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a comissão de licitação ou o administrador na prática de atos ou no desfecho de processos administrativos.

É certo, que as normativas afirmam que alguns atos/processos administrativos devam ser precedidos de parecer jurídico para sua prática, sendo este apenas o requisito que o antecederá, obrigando o administrador a solicitá-lo, o que chamamos de parecer obrigatório.

Todavia, a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico não vincula o administrador à fundamentação ou conclusão sugerida pelo parecerista, forçando-o apenas a solicitá-lo da assessoria jurídica por força de lei, podendo ele, inclusive, agir de forma contrária ao sugerido por seu prolator.



Hely Lopes Meirelles leciona o seguinte sobre os pareceres:

"(...) Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197)".

Atente-se ao teor da Súmula nº 05/2012/CAOP do Conselho Federal da OAB, que possui a seguinte redação:

"ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)."

Sendo assim, reforço que o presente Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Administrador.

A Constituição Federal estabelece o regramento da Administração Pública no território nacional a partir de seu art. 37. Um dos temas que mereceu maior preocupação do constituinte de 1988 foram as contratações realizadas pelo Poder Público, por toda a repercussão financeira e social que envolve.

Por isso, pode-se dizer que a pretensão do constituinte foi afastar, tanto quanto possível, a discricionariedade administrativa do campo das contratações governamentais. Sujeitou à legislação infraconstitucional de regência a regulamentação minuciosa de suas hipóteses, estabelecendo como princípio maior a existência de licitação pública como *conditio sine qua non* para a realização lícita e legítima de contratações públicas.

Entretanto, o legislador constituinte, ciente das dificuldades que a realidade apresenta, fez constar que a licitação é, em termos jurídicos, a regra geral para a celebração de contratos administrativos, *ressalvados os casos especificados na legislação*, situações estas nas quais a Administração Pública estará autorizada a celebrar contratações diretas sem a efetivação de certame licitatório, sendo a dispensa e a inexigibilidade de licitação as suas modalidades.

Todavia, não se pode confundir dispensa com inexigibilidade de licitação. Para tanto, *ab initio*, apresento os ensinamentos trazidos pelo professor JOEL DE MENEZES NIEBUHR (2003, p. 122), autor de uma das melhores monografias a respeito de dispensa e inexigibilidade de licitação elaboradas no Brasil. Diz o professor paulista:

"(...)Ao lado da regra da obrigatoriedade de licitação pública, vem a talho a seu inverso, isto é, a inexigibilidade e a dispensa dela. A inexigibilidade acarre em face da inviabilidade de competição, o que esvazio o sentido da licitação pública, que pressupõe disputa. A dispensa relaciona-se às hipóteses em que o realização de licitação pública, conquanto a disputa fosse viável, causaria gravames ou prejuízos a outros valores pertinentes ao interesse público, que não deveriam, por abséquo



*à razoabilidade, ser suportadas. Nesta ordem de ideias, os casos de inexigibilidade, por se referirem à inviabilidade de licitação pública, não são prescritos taxativamente pela legislador, a rigar, nem precisam de norma jurídica que os autorize. (...)*".

No mesmo sentido foram traçadas as lições trazidas pelo então Ministro do Tribunal de Contas da União BENJAMIM ZYMLER (2006, p. 95), que diferencia as situações de dispensa e inexigibilidade de licitação em razão de critérios lógicos de etapas sucessivas, afirmando a necessidade de primeiro se verificar se a competição é viável ou não (caso em que se aplica a inexigibilidade) para, apenas posteriormente, sendo ela viável, decidir-se se ela será ou não realizada (dispensa de licitação). Vejamos a lição:

*"(...)A contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei nº. 8.666/1993) decarre da inviabilidade de competição. Já a contratação direta cam arrima na dispensa de licitação tem par pressuposta a viabilidade de competição. No entanto, dispensa-se a licitação em virtude de circunstâncias peculiares que acabom por excepcionar o princípio da isonomia. Assim sendo, por imperativa lógica, a inexigibilidade precede a dispensa de licitação. Primeiro, deve o aplicador do direito observar se a licitação é possível. Se não for, é caso imediato de inexigibilidade. Se for possível, poderá ser caso de dispensa de licitação. (...)".*

A inexigibilidade de licitação, como dito, tem azo quando ocorre uma situação fática em que não é possível realizar-se a disputa. Justamente por isso, o rol legal não é taxativo, mas apenas dimensiona que, em todos os casos nos quais não possa haver competição (seja pela inexistência de critérios de julgamento, seja pela exclusividade na prestação de certa atividade, entre outros), é impossível também a licitação.

Sendo assim, primeiro, questiona-se: é viável a licitação? Para dar uma resposta a esta pergunta torna-se necessário a análise dos pressupostos específicos da inexigibilidade de licitação, os quais variam conforme o caso tratado.

O artigo 25 da Lei nº 8.666/93 define ser inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, a saber:

*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;*

Nesse sentido, faz-se necessária a análise do artigo 13 da referida norma:

*Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:*

*(...) III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;*

O art. 25 em seu §1º retrata outro requisito para referida contratação

*§ 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 relacionadas com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente a mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.*

Tais alvites são coadunáveis com o escólio do Administrativista Charles, Ronny Lopes de Torres (2014, p. 318), o qual vaticinou critérios que devem ser salientados para a efetivação da inexigibilidade com supedâneo no Inc. II do art. 25 da Lei Federal N° 8.666/93, o qual, após propedêutica para com o compendio documental adunado, resta locupletado, *ab litteris*:

“O Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento no sentido de que a inexigibilidade da licitação, nos termos do art. 25, II, da Lei 8.666/1993, pressupõe a presença concomitante dos seguintes requisitos: a) serviço técnico listado no art. 13; b) profissional (pessoa física) ou empresa de notória especialização; c) natureza singular do serviço a ser prestado. (REsp 942.412/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN. DJe 09/03/2009). Vale reiterar, nesse correto raciocínio, só poderão ser contratados por inexigibilidade os serviços técnicos especializados de natureza singular, realizados por profissionais ou empresas de notória especialização.”

Nessa acepção, a fim de prover maior higidez à avença, também coligo a lume o alvite do administrativista, Marçal, Justen Filho (2014, p. 497), *in verbis*:

“A categoria disciplinada pelo art. 25, II, abrange diferentes manifestações de habilidade, as quais apresentam dimensão operacional, tecnológica. Os contratos a que o dispositivo alude não se evidenciam como via para satisfação de valores estéticos, o que permite clara e inquestionável diferenciação com repertório disciplinado pelo inc. III do mesmo artigo. No caso do inc. II, contratam-se serviços técnicos (“profissionais especializados”), o que significa uma atuação de natureza utilitária ou pragmática. A contratação é instrumento de produção de alteração do mundo físico ou social, através da aplicação do conhecimento teórico-científico e da habilidade prática.”

Ultrapassadas essas considerações teóricas, damos início à análise do objeto do presente contrato para o fim de fornecer uma resposta ao questionamento acima formulado.

Pois bem, trata-se da contratação de empresa prestadora de serviços de Assessoria e Consultoria técnica especializada na área de Licitações, Convênios e Contratos Administrativos na sede da proponente.

É certo que esses critérios inserem em rubrica tanto orçamentária, quanto extraorçamentária do Município e são receitas adicionais que advém de sua preservação arrecadatória, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo o Município, para tanto, contratar assessoria especializada para proceder aos trabalhos. Diante disto, é imprescindível tal contratação na medida em que é objeto altamente especializado e que o Município carece de aptidão para fazê-lo com sua própria assessoria.

Outrossim, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, por meio da Resolução n° 288/2014, posteriormente modificada pela Resolução n° 323/2019, disciplinou a matéria, entendendo ser possível a contratação direta por inexigibilidade quando o objeto for singular, asseverando que:





supra, configura-se como objeto singular, uma vez que é critério mormente a prestação do objeto o notório saber especializado, bem como a experiência exigível a prestação profícua e minudência ao caso em tela.

Desse modo, o TCE/PE, se manifestou no sentido de que a inexigibilidade deve se aplicar ao caso de contratação de advogado quando o serviço não pode ser prestado pela Procuradoria e for um caso específico. (Processo n° 1202656-6, 16ª Sessão realizada em 08/05/2013).

O STJ e STF condicionam a inexigibilidade de licitação na contratação de serviços advocatícios aos seguintes requisitos: notória especialização do profissional contratado, elemento subjetivo confiança e relevo do trabalho a ser contratado, pois, em que pese a presente avença não versar, estritamente, de serviços de capacidade postulatória, o objeto guinda a atuação de profissional profícuos.

Dessa maneira, estando devidamente comprovado que o objeto que necessita o ente público apresentar a devida singularidade, juntamente com a especialidade do escritório contratado, decorre de contratação plenamente legal. (Resp. 436.869-SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 6/12/2005).

Destarte, os serviços descritos no art. 13 da Lei n° 8.666/93, para que sejam contratados sem licitação, devem ter natureza singular e ser prestados por profissional notoriamente especializado, cuja escolha não seja meramente contingencial, porém, sendo admissível a perscrutação da figura da confiança, nos termos do, já citado, emérito Tribunal de Contas da União – TCU, em sua súmula n° 039, a seguir:

**Súmula 039**

“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 serviços 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 n° 8.666/1993.”

Diante do exposto, torna-se nítido a carência do município que adimplam, satisfatoriamente, a prestação de serviços atinentes a contratação de empresa prestadora de serviços de Assessoria e Consultoria técnica aos moldes do expendido alhures, possui natureza singular conforme as razões suso expendidas, o que torna plenamente possível a contratação direta por inexigibilidade.

Comprovando-se a excepcionalidade do serviço e a inviabilidade da licitação, justifica-se a razoabilidade da contratação. É a situação da presente contratação.

Dessa forma, para realização dos serviços técnicos especializados será cobrado a pecúnia de R\$ 135.000,00 (cento e trinta e cinco mil reais), que, com espeque no arcabouço documental colacionado, mostra-se razoável e dentro das práticas de estilo do mercado.

Por fim, informa que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contraentes, aos quais advirto acerca da possibilidade de



ESTADO DE SERGIPE  
Prefeitura Municipal de Itabaiana  
Procuradoria Geral do Município

Folha n° 433

aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante preconizado pela Lei n° 8.429/92 – após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei n° 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) – com a finalidade de tornar mais efetivos os principais constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

Assim, afirmada a mencionada inviabilidade de competição, gerada no mundo dos fatos e justificada no campo técnico, impõe-se o reconhecimento, no mundo jurídico, da inexigibilidade de licitação, nos termos do inciso II do art. 25 da Lei n° 8.666, de 1993. Uma vez adotadas as providências assinaladas e se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, opina-se pela realização da contratação direta.

Diante do exposto, e por ter o presente Contrato observado os requisitos exigidos para tanto, a procuradoria municipal opina pela possibilidade de forma favorável à contratação direta, pela modalidade Inexigibilidade de Licitação, salvo melhor juízo, oportunidade em que este entendimento poderá ser reformulado.

Este é o nosso entendimento que elevo a apreciação superior.

Itabaiana/SE, 02 de janeiro de 2023.

Rubens Danilo Soares da Cunha  
Procurador do Município