



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

PARECER JURÍDICO

Número do Processo: 004/2023

Interessado: Fundo Municipal de Previdência Social de Taguatinga/TO.

Processo de Inexigibilidade. Contrato Administrativo. Empresa especializada para prestação de serviços técnicos de assessoria contábil.

I - DOS FATOS

Fora encaminhado a esta Procuradoria Jurídica Municipal, para exame de legalidade e emissão de parecer jurídico, processo de Inexigibilidade de Licitação, visando à *“Contratação de empresa especializada na prestação de serviços técnicos de assessoria e consultoria em contabilidade pública”*.

Destarte, vieram os autos acompanhado de Termo de referência, Proposta de Preços, certidões federais e estaduais, bem como, justificativa para escolha do respectivo fornecedor, e, ainda nota de dotação orçamentária.

É o relatório, passo à análise.

II - DO PARECER



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Ressalte-se que a análise é realizada sob o prisma da legalidade, com vistas a atender à disposição do parágrafo único do art. 74, inciso III, alínea C da Lei Federal nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública em tela, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, porquanto ressaí do âmbito de competência desta Diretoria Jurídica.

Ademais, o presente parecer limita-se a analisar o requerimento em específico, arguindo quanto a possibilidade ou não da realização do procedimento pleiteado.

A licitação representa uma disputa entre interessados em estabelecer uma relação patrimonial com a Administração, na qual será selecionada por esta, a proposta que lhe for mais vantajosa. Segundo ALEXANDRINO (2011, p.547):

“Se o processo licitatório é caracterizado por uma disputa, para que ela seja possível deve-se existir mais de uma pessoa, física ou jurídica, capaz de competir a fim de atingir o interesse da gestão pública, qual seja ele.”

Celso Antônio Bandeira de Mello (2006, p. 375) afirma que:

(...) é pressuposto lógico da licitação a existência de uma pluralidade de objetos e uma pluralidade de ofertantes. Entretanto, se a Administração deseja contratar a prestação de um serviço que somente seja realizado por uma determinada empresa, e, se esta for singular, será claro a realização do contrato diretamente com esta empresa, pois não há como cogitar de disputa ou de melhor oferta neste caso.



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Diante disto, ALEXANDRINO (2011, p.547) assevera que “*A inexigibilidade de licitação se verifica sempre que houver a impossibilidade jurídica de competição*”.

Pois bem, a licitação para a contratação pública é a regra, tem status de princípio constitucional, por força do disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 37 - (...) 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.

Como visto, a lei que regulamentou a norma constitucional e instituiu as normas gerais sobre licitação, consagrou a obrigação de licitar, porém, estabeleceu as situações, as hipóteses legais em que poderá ser dispensada ou inexigida.

A licitação, como se sabe, busca selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração prestar serviços públicos, a fim de atender ao interesse público comum, por meio de terceiros, em que seja assegurado o cumprimento dos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade e publicidade, nos termos do prescrito no art. 5º da citada Lei, que dispõe:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade,



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

A regra da licitação para a contratação pela Administração Pública visa garantir o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade e igualdade, entre outros, a fim de assegurar que o Poder Público contrate a proposta mais vantajosa sem qualquer tipo privilégio dentre os interessados na contratação. (Princípio da isonomia)

O professor Marçal Justen Filho, in Curso de Direito Administrativo. 3 ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2008, p.347, por sua vez asseverou que:

“A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da Isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica”.

A impossibilidade jurídica de competição, para Hely Lopes Meirelles (2006, p. 373):



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Decorre da natureza específica do negócio ou dos objetivos visados pela Administração, não cabendo pretender-se melhor proposta quando só um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público ou reconhecidamente capaz de cumprir adequadamente determinado contrato.

Dispõe o art. 74 da Lei de Licitações:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

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

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

A inexigibilidade de licitação deve ser expressamente motivada, com apontamento das causas que levaram a Administração a concluir pela impossibilidade de competição.

Segundo ALEXANDRINO (2011, p. 550), *“O motivo e a publicação das causas justificadoras do reconhecimento de inexigibilidade permitem um efetivo controle pelos administrados em geral”*.

Nesse passo discorre ALEXANDRINO (2011, p.550):

Esse aparente excesso de cautela do legislador decorre da constatação de que os contratos na área de publicidade e divulgação eram atribuídos sem utilização de critérios objetivos ou impessoais.



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

A autora Flávia Cristina Moura de Andrade (2011, p. 67) ressalta que “*não se deve confundir a exclusividade de produtor-vendedor com a exclusividade comercial. A primeira sempre gera a inexigibilidade, já a segunda depende de se aferir a exclusividade do vendedor na praça de comércio em que se esteja realizando a licitação*”. Na modalidade convite, considera-se como praça de comércio, a localidade. Na tomada de preços, observa-se o registro cadastral, e, na concorrência, o País.

ANDRADE (2011, p. 69) menciona uma exceção, referida na Lei, que não se deve confundir fornecedor exclusivo com preferência de marca, a não ser “*quando se refere à dispensa de certame para aquisição de certos equipamentos pelas Forças Armadas, preenchidos os requisitos legais, a fim de manter a padronização*”.

Os serviços próprios de Assessoria Pública, por sua natureza e por definição legal, são serviços técnicos especializados, que os inseriu no rol das hipóteses elencadas na lei conforme se vê:

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A guisa de exemplo, segue abaixo o julgado do Colendo Superior Tribunal de Justiça – STJ:



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

ADMINISTRATIVO AÇÃO CIVIL PÚBLICA ATO DE IMPROBIDADE CONTRATAÇÃO DE CONTADOR DISPENSA DE LICITAÇÃO PROCEDIMENTO DA LEI 8.666/93: INOBSERVÂNCIA VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC: INEXISTÊNCIA. 1. A contratação de prestação de serviço sem exigência de licitação é permitida pela Lei 8.666/93, devendo-se observar, para tanto, o disposto no art. 25, II, conjugado com o art. 26, os quais exigem seja a contratação precedida do processo de dispensa instruído, no que couber, com: I) a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; II) a razão da escolha do fornecedor ou executante; III) justificativa do preço; e IV) documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. 2. A contratação de contador pela Prefeitura Municipal de Cajuri - MG não atende ao disposto no art. 25 da Lei 8.666/93 porque não demonstrada a inviabilidade de competição, a singularidade do serviço e que o trabalho do profissional escolhido é o mais adequado à plena satisfação do objeto **do contrato, nem a justificativa do preço, requisito do art. 26, III da Lei 8.666/93.** 3. Retorno dos autos ao Tribunal de origem. 4. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido. (STJ - REsp: 842461 MG 2006/0080132-0, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 20/03/2007, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJ 11.04.2007 p. 233)

Importante salientar que a singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço, visto que estes são singulares, embora não sejam necessariamente únicos. Para ilustrar trazemos à baila, o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, *verbis*:

LICITAÇÃO – Dispensa – Admissibilidade – Contratação de serviços técnicos singulares – **Empresa de notória especialização, ainda que não a**



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

única capaz de prestar o serviço. O fato de outras empresas prestarem os mesmos serviços não pré-exclui, para efeito de licitação, o requisito legal da singularidade, a qual não se confunde com exclusividade.

No caso em examine, não se tem outra visão senão a conclusão de que o serviço especializado de consultoria e assessoria contábil é de natureza intelectual, intuito personae, são trabalhos carregados de intelectualidade e subjetividade, em alguns casos não podendo, estes, serem comparados uns com os outros e, por isso, devem ser considerados infungíveis e de caráter personalíssimo.

Vejamos o entendimento do professor Marcel Justen Filho, ao discorrer sobre a inviabilidade de competição (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12 ed. São Paulo: Ed. Dialética, 2008, p.360/361.), in verbis:

A inviabilidade de competição configura-se não apenas quando ausência de pluralidade de alternativas afasta a possibilidade de escolha entre diversas opções. Pode configurar-se inviabilidade de competição, para os fins do artigo 25 da Lei nº 8.666, mesmo quando existirem no mercado inúmeros particulares em condições equivalentes de desempenhar a prestação necessária do interesse sob tutela estatal (...) o conceito de viabilidade de competição não é simplisticamente reconduzível à mera existência de uma pluralidade de sujeitos em condições de executar uma certa atividade. Existem inúmeras situações em que a competição é inviável não obstante existirem inúmeros particulares habilitados a executar a atividade objeto da contratação. Há casos em que o interesse sob tutela estatal apresenta-se com tamanhas peculiaridades que seu



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

entendimento não pode ser reconduzido aos casos e parâmetros comuns e usuais.

Pela documentação apresentada pela Empresa, nota-se que está em plena regularidade fiscal e administrativa, com certidões negativas válidas.

Por outro lado, a administração pública deve atentar à segunda parte, quando este diz que a Empresa deve ter notória especialização, esta pode ser comprovada através de declarações de outras empresas ou entes públicos que tenham utilizado de seus serviços de forma satisfatória.

Com relação aos preços as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

“É obrigatória a consulta aos preços correntes de mercado quando da realização de todo e qualquer procedimento licitatório, ainda que se trate de dispensa ou inexigibilidade de licitação.” (Acórdão nº 1.945/2006, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa)

Saliente-se, ademais, que como dito, o procedimento de inexigibilidade de licitação também visa à seleção do contrato mais adequado e vantajoso para a Administração observando-se as peculiaridades do caso, de forma que o procedimento também deverá ser instruído com a verificação da necessidade e conveniência da contratação com a devida justificativa, além da comprovação da existência de recursos para a contratação. Ademais, também deverão ser preenchidos os requisitos de habilitação e contratação exigidos para a licitação.

Por fim, a Lei n.º 14.039/2020, determinou que os serviços desenvolvidos por advogados e contadores são “(...) por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

notória especialização, nos termos da lei”, caracterizando sem dúvidas a hipótese do artigo 74 da Lei de Licitações.

Por fim, considero, ainda, as jurisprudências sobre o tema:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA POR ENTE MUNICIPAL. NOTÓRIA ESPECIALIDADE. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO. ATOS ÍMPROBOS NÃO COMPROVADOS. ALTERAÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. DECISÃO UNÂNIME. - É plenamente possível a contratação de advogado particular para a prestação de serviços relativos a patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem que para tanto seja realizado procedimento licitatório prévio. Todavia, a dispensa de licitação depende da comprovação de notória especialização do prestador de serviço e de singularidade dos serviços a serem prestados, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado, sendo inviável a competição entre outros profissionais (STJ - AgInt no REsp: 1520982 SP 2015/0052405-1, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 28/04/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 08/05/2020) (TJ-AL - AI: 08094240720208020000 AL 0809424-07.2020.8.02.0000, Relator: Juiz Conv. Carlos Cavalcanti de



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Albuquerque Filho, Data de Julgamento: 29/07/2021, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: 29/07/2021)

--

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA C/C PEDIDO LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE CONTABILIDADE. SINGULARIDADE E ESPECIALIDADE DO ESCRITÓRIO PROFISSIONAL. SUPERFATURAMENTO NÃO COMPROVADO. AUSÊNCIA DE CONDUTA ÍMPROBA. SENTENÇA MANTIDA. 1. A contratação com o Poder Público impõe, em regra, o prévio procedimento licitatório, somente dispensável ou inexigível, nos casos previstos em lei, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal/88. 2. No caso, a contratação firmada não trouxe prejuízos ao erário, tendo em vista que os valores cobrados se encontram em limites razoáveis e a atividade foi prestada pelos contratados, sem incorrer em violação aos princípios da administração pública, pois realizada nos parâmetros delineados nos artigos 25, II e 13, ambos da Lei nº 8.666/93, sendo caso de inexigibilidade de licitação. 3. Quando há alegação de superfaturamento/exorbitância na contratação do serviço, necessária é a comprovação, de forma robusta, da tese suscitada, com a discriminação da diferença de valores cobrados, no mercado, pelo idêntico trabalho, o que não ocorreu na hipótese. 4. As regras insertas na Lei 8.429/1992 (Lei de



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

Improbidade Administrativa), considerando a gravidade das sanções e restrições impostas aos agentes públicos, devem ser aplicadas com ponderação, visto que uma interpretação ampliativa da legislação poderá taxar de ímprobas condutas, que, na verdade, não são configuradas pela desonestidade e nem pela má-fé do agente público. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA E DESPROVIDA. (TJ-GO - Apelação (CPC): 00036954920178090002, Relator: FRANCISCO VILDON JOSE VALENTE, Data de Julgamento: 20/08/2019, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ de 20/08/2019)

III - CONCLUSÃO

Ante ao exposto, esclarecendo que “o parecer jurídico tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões” bem como restrita aos aspectos jurídico formais, observados os apontamentos contidos nesta manifestação, esta Procuradoria opina pela possibilidade de contratação da empresa por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea C da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme fundamentação alhures esboçada, destacando-se a necessidade da juntada dos comprovantes de especialização e valores.

Em tempo, cumpre salientar que esta Procuradoria emite parecer sob o prima estritamente jurídico, não lhe competindo adentar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não



CORDENONZI & OTTAÑO
ADVOGADOS ASSOCIADOS

vinculando, portanto, a decisão do Gesto Municipal (TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, DOU de 17/05/2011).

Destaca-se que o presente parecer versa único e exclusivamente a este procedimento.

Desta feita, a Autoridade Administrativa pode acatá-lo, ou não, conforme a conveniência da Administração.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Taguatinga/TO, 04 de janeiro de 2023

LUCAS BENIZ
OAB/TO 8113

CORDENONZI E OTTAÑO – ADVOGADOS ASSOCIADOS