



CÂMARA MUNICIPAL VEREADOR JOSÉ COELHO RIBEIRO  
SUCUPIRA DO RIACHÃO - MA  
RUA GRANDE S/N - CENTRO  
CPJ Nº 03.018.837/0001-56

### Parecer Jurídico nº 016/2021

**Referência:** Processo Administrativo nº 03.08.01/2021

**Solicitante:** Carmélia Maria Oliveira Lima

**Ementa:** “Contratação de organização contábil para prestação de serviços de contabilidade pública, aplicada ao Legislativo Municipal.”

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação de Parecer Jurídico quanto, a possibilidade de contratação, por inexigibilidade de licitação, de pessoa jurídica para prestação de serviços de contabilidade pública do Legislativo Municipal qual seja G L P M COSTA, inscrito no CNPJ sob o nº 05.705.473/0001-08, nos termos do art. 25, inciso II, c/c art. 13, incisos II, III e V, ambos da Lei 8.666/93 e Lei Federal nº 14.039/20.

Consta Despacho do setor competente, o qual informa quanto à previsão de despesa na programação orçamentária Exercício 2021, conforme documentação anexa. Aponto, outrossim, o recebimento dos autos da inexigibilidade nº 03.08.01/2021, para fins do disposto no art. 38, da Lei 8.666/93.

É o sucinto relatório.

Passo a análise jurídica.

### **II – BREVES CONSIDERAÇÕES**

Preliminarmente, vale ressaltar que o Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando, regra geral, a decisão de atos e processos administrativos.

A lei determina que certos atos administrativos devem ser precedidos de parecer para sua prática, sendo esse o pressuposto/requisito do ato, fato que obriga o administrador a solicitá-lo por determinação legal, podendo, inclusive, agir em sentido contrário ao sugerido pelo prolator.

Corroborando tal tese, o Conselho Federal da OAB editou a Súmula no 05 que tem a seguinte redação:

SÚMULA No 05/2012/COP:

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 n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB).

Assim, reitera-se que o presente Parecer é meramente opinativo, não vinculando a decisão do administrador no presente caso. Feita esta ressalva, passemos à análise do pedido.

### III - ANÁLISE JURÍDICA

#### Da Legalidade Do Processo de Dispensa ou Inexigibilidade

A Lei 8.666/93, na Seção IV, trata do Procedimento e Julgamento dos processos de licitação, dispondo em seu art. 38, inciso VI:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente atuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade (grifo nosso);

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

Em obediência, pois, ao comando legal, prossegue-se à análise da questão trazida nos presentes autos.

### **Da Inexigibilidade Da Licitação**

Preliminarmente, ressalte-se que os pronunciamentos desta Assessoria Jurídica nos processos de consulta são feitos sempre em tese, razão pela qual não nos cabe juízo de valor diante do caso concreto apresentado.

No caso de o Gestor, excepcionalmente, optar pela contratação dos serviços de assessoria e consultoria jurídicas, bem como de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, por exemplo, deve o mesmo, nos autos do respectivo processo administrativo, motivar a sua escolha, demonstrando, exemplificativamente, através de análises técnicas e econômicas, a necessidade e viabilidade da medida.

O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, via de regra, ao procedimento de escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público. É hoje um princípio constitucional, nos precisos termos do art. 37, XXI, da Constituição, *in verbis*:

"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".

Isto posto, vale pontuar que a contratação de serviços pela Administração Pública deve pautar-se na conveniência, oportunidade, atendimento ao interesse público e na disponibilidade de recursos, além de observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade, dentre outros.

O art. 37, XXI, contém o princípio, ressalvados os casos especificados na legislação. O texto é pertinente, vez que, ao tempo em que firma o princípio da licitação, prevê a possibilidade legal de exceções, ou seja, autoriza que a legislação especifique

casos para os quais o princípio fica afastado, como são as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Ora, se o princípio é constitucional, a exceção a ele, para ser válida, tem que ter também previsão constitucional. Essa cláusula excepcional é que dá fundamento constitucional as hipóteses, previstas em lei (Lei 8.666, de 1993), de licitação dispensada, de licitação dispensável e as de inexigibilidade de licitação.

Regra geral, os serviços acima especificados devem ser realizados por profissionais integrantes do quadro de pessoal da Administração Pública.

Feitas tais considerações, vale assentar que, de acordo com o quanto disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações, 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.”

As exceções, por sua vez, segundo o referido artigo, deverão estar expressamente previstas em Lei. Sendo assim, o Legislador infraconstitucional, ao editar a Lei de Licitações e Contratos (Lei no 8.666/1993), enumerou, nos artigos 17, I e II, 24 e 25, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, respectivamente. Diz o art. 25 da Lei 8.666/93, *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. (Destacamos )**

§1o Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente do 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 contratado.

Nesse timbre, eis o rol *numerus clausus* inscrito no art. 13 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, *verbis*:

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; (Redação dada pela Lei no 8.883, de 1994)

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.

VIII - (Vetado). (Incluído pela Lei no 8.883, de 1994) (...)

No que se refere às hipóteses de contratação direta, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, esclarece que:

“(...) na dispensa, há possibilidade de **competição** que justifique a licitação; de modo que a lei **faculta** a dispensa, que ficaria inserida na competência discricionária da Administração. 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.” (“Direito Administrativo”, Editora Atlas, São Paulo, 2014, página 345).

Nesse contexto, cumpre salientar que a Lei no 8.666/1993, em seu artigo 25, II, autoriza a contratação direta de serviços técnicos enumerados no seu artigo 13, combinado com o art. 2º da Lei 14.039/2020, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Porém, não obstante tal permissão, cabe ao Poder Público, mesmo nesses casos, a realização de procedimento prévio, com atendimento às formalidades necessárias para que fique demonstrado, de forma inequívoca, a inviabilidade de competição, a natureza singular do objeto e a notória especialização do contratado. Confira-se:

Lei 8.666/93

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;

(...)” (Destacamos)

Lei 14.039/2020

Art. 2o O art. 25 do Decreto-Lei no 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1o e 2o:

“Art. 25. (...)”

§ 1o Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

§ 2o Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade 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.” (NR)

Note-se que o artigo 13, da Lei de Licitações e Contratos, estabelece como serviços técnicos profissionais especializados, por exemplo, os trabalhos relativos a: “assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias” (inciso III) e “patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas” (inciso V). Contudo, o mero enquadramento da atividade no referido artigo, por si só, não é suficiente para que a Administração Pública contrate diretamente o particular sob a égide do artigo 25, II, da multicitada Lei no 8.666/1993.

Repise-se que, para que se caracterize a situação de inexigibilidade descrita no supracitado inciso II do artigo 25, é necessária a configuração, no caso concreto, do requisito de admissibilidade expressamente previsto no *caput* do artigo 25, qual seja, a inviabilidade de competição, que, em tais situações, somente se perfaz, através da presença cumulativa de dois pressupostos: a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado.

Assinale-se, por imperativo, que a inviabilidade de disputa decorre tanto da ausência de pluralidade de concorrentes quanto da peculiaridade da atividade a ser

executada pelo particular (quando o serviço a ser efetuado for de natureza personalíssima, porque pressupõe, por exemplo, o desenvolvimento de atividade criativa e intelectual).

Percebe-se, pois, que a inviabilidade de competição decorre de circunstâncias extranormativas, característica esta inerente à inexigibilidade de licitação. De tal maneira, tem-se que as situações que ensejam tal espécie excludente do certame licitatório não se exaurem nos incisos do artigo 25 da Lei no 8.666/1993, os quais tratam de hipóteses meramente exemplificativas.

Isso porque, analisando os documentos acostados, bem como a 'vida' pregressa da empresa, constata-se que outra conclusão não se chega senão a que perfilhe pelo entendimento de que o serviço oferecido é de notória qualidade e especialidade técnica.

De mais a mais, de notar que os documentos colacionados pela pessoa jurídica espelham a sua regularidade jurídica, técnica e fiscal, inexistindo, nesta senda, motivos ou vícios que ensejem a rejeição da pretensão à contratação almejada.

Logo, considerando a Administração que o serviço a ser contratado é singular, nos termos acima postos, poderá escolher, de forma discricionária - e devidamente justificada -, o profissional para prestá-lo, fazendo-o em razão de sua notória especialização e do grau de confiança que nele deposita. A justificativa da contratação almejada encontra-se presente na documentação apresentada pela empresa e seu sócio, bem como manifestação da Comissão de Licitação.

Assim, preenchidos os requisitos elencados nos dispositivos epigrafados, é de ser acolhida a contratação.

Por outro lado, por ser importante à compreensão da natureza deste ato, segue uma rápida digressão acerca da essência jurídica do parecer.

Segundo Mauro Gomes de Matos, "*Os pareceres são peças opinativas, despidas de efeito vinculante, exteriorizando uma opinião jurídica que não possui uma prescrição normativa acerca de determinado tema*".

No mesmo sentido, eis as palavras de Hely Lopes Meireles, *verbis*: 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, ordinária, negocial ou punitiva.

Em outras palavras, a inexigibilidade de certame licitatório para a escolha, pela Administração Pública, do prestador dos serviços técnicos profissionais especializados pretendidos somente se legitima acaso o serviço a ser contratado se revista de **natureza singular**, assim entendido como aquele cujo **caráter incomum, não rotineiro, particular, especial, excepcional, torne o objeto a ser contratado tão único e individual, distinto dos demais da sua espécie**, que faça com que a sua satisfatória execução somente possa ser adjudicada a prestador dotado de conhecimentos diferenciados dos demais disponíveis no mercado.

Além dos requisitos até aqui dispostos, imprescindíveis à contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, II, da Lei no 8.666/1993, há de se ressaltar também a necessidade de instauração de um processo administrativo prévio pelo Gestor, para que fique devidamente justificado o motivo da inexigibilidade, assim como os elementos dispostos no parágrafo único do artigo 26 da mencionada Lei no 8.666/1993, a seguir reproduzido:

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 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.”

Acrescente-se, por oportuno, que o processo da inexigibilidade de licitação deve ser autuado e processado regularmente como todo e qualquer processo administrativo, devendo conter os elementos enumerados no parágrafo único do artigo 26 da Lei no

Desse modo, provada a especialização notória do quadro da empresa que se inexege licitação para a contratação, cabe ao administrador público a discricionariedade para definir sobre a singularidade dos serviços prestados pela empresa em questão.

### III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, infere-se que os pareceres jurídicos são atos administrativos meramente enunciativos, constituindo uma opinião que não cria nem extingue direitos, sendo um “expediente” praticado pela assessoria jurídica de enquadramento dos fatos sob o prisma legal de sua ótica, dentro de uma certa coerência.

Por outro lado, não se quer dizer que ao parecerista é dado agir de forma negligente. O que se afirma, ao contrário, é que a pessoa responsável pela veiculação de tal ato emitirá um juízo acerca da matéria sob apreciação, cujos fundamentos arrolados como base de sua *opinio* terão por base as mais variadas fontes (Lei, doutrina, jurisprudência dos Tribunais, Decisões dos Tribunais de Contas e principalmente a supremacia do interesse público) que, inevitavelmente, em alguns pontos, não comungarão de uma opinião comum.

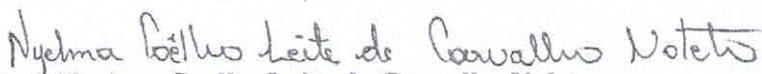
**Assim, à vista do exposto, o parecer é pela regularidade jurídico-formal do Processo Administrativo de Inexigibilidade no 03.08.01/2021.**

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

Por derradeiro, anoto que está o presente processo condicionado à apreciação e aprovação da autoridade competente.

É o parecer.

Sucupira do Riachão/MA, 12 de agosto de 2021

  
Dra. Nyelma Coelho Leite de Carvalho Noletto

Procuradora Jurídica - OAB/PI nº 11.387 OAB/MA nº 17.571-A