

## **PARECER JURÍDICO**

**Interessado: Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Tocantins.**

**Assunto: Análise de viabilidade jurídica de inexigibilidade de licitação.**

**Inexigibilidade de Licitação nº 6/2022-006**

**Direito Administrativo. Contratação de empresa especializada para realização de serviços de consultoria e assessoria administrativa para os serviços de levantamento de dados de valores pagos indevidamente ao regime de previdência social, e compensação de créditos tributários da Receita Federal do Brasil(RFB). Preenchimento dos requisitos legais. Viabilidade.**

### **1 - RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pela Comissão Permanente de Licitação de Bom Jesus do Tocantins, quanto à viabilidade jurídica de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, da empresa PUBLICABR CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA- EPP, inscrita no CNPJ 95.867.065-0001/45, para prestação de serviços de levantamento de dados de valores pagos indevidamente ao regime de previdência social, e compensação de créditos tributários da Receita Federal do Brasil (RFB) no Município de Bom Jesus do Tocantins pela União, com remuneração no importe de R\$ 0,20 (vinte centavos) para cada R\$ 1,00 (um real) compensado, arrecadado, recuperado ou reduzido do montante da dívida apontada pela Receita Federal do Brasil.

Constam dos autos a solicitação da Secretaria Municipal de Administração; a autorização e declaração de adequação orçamentária do

ordenador de despesas; despacho contendo a dotação para aporte da despesa; proposta e documento do fornecedor cuja contratação se pretende, e a justificativa da Comissão Permanente de Licitação.

É o relatório.

## **2) FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Preambularmente, menciona-se que o dever de licitar encontra-se insculpido no art. 37, XXI da Constituição Federal, configurando limitação imposta à administração pública, em todos os seus níveis, com o objetivo de garantir a proposta mais vantajosa na aquisição de bens ou contratação de serviços pelo Poder Público.

Nesse sentido, os procedimentos necessários à correta realização dos certames licitatórios e das contratações entre a administração pública e os particulares estão previstos na Lei nº 8.666/93 e nas demais normas pertinentes, de acordo com as particularidades de cada modalidade.

Desse modo, a Lei nº 8.666/93 estabelece as hipóteses em que a licitação será dispensada, dispensável e inexigível, consoante elencado em seus artigos 17, 24 e 25.

Destaca-se que a incidência da dispensa ou inexigibilidade de licitação não desobriga a estrita observância dos procedimentos pertinentes às referidas hipóteses pela Administração Pública. Logo, mesmo diante de licitações dispensáveis ou inexigíveis, a legislação estabelece formalidades indispensáveis a serem atendidas pelos órgãos e entidades licitantes, sob pena de apuração da responsabilidade administrativa e criminal cabível.

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**

---

Conforme a doutrina de Maria Sylvia Di Pietro<sup>1</sup>, a seleção da modalidade de inexigibilidade de licitação ocorre nas circunstâncias em que **não há possibilidade de competição, em razão da existência de apenas um objeto ou uma pessoa que seja responsável pelo atendimento das demandas da administração, sendo a licitação, portanto, inviável para determinado objeto, de modo que a inexigibilidade é decorrência da inviabilidade de competição.** Ou seja, quando a competição inexistente, não há que se falar em licitação, mas tal inviabilidade deve ficar adequadamente demonstrada.

Nesse viés, o art. 25 da Lei nº 8.666/93 enumera, de forma não exaustiva, as hipóteses em que será inviável a realização do certame licitatório, dentre os quais a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização. Vejamos:

**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;**

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

---

<sup>1</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Ebook.

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**

---

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Suplementarmente, devemos mencionar também o art. 13 da Lei de Licitações :

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;**

**V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;**

A **natureza singular** afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, não restringindo a ponto de ser incomum, inédito ou exclusivo mas deve ser **um serviço especial, distinto ou dotado de uma criatividade ímpar**, assertiva que está em consonância ao entendimento da doutrina de Maria Sylvia Di Pietro<sup>2</sup>, em que a mesma afirma que a lei adiciona um requisito, para esclarecer que **não basta tratar-se de um dos serviços dispostos no art. 13 referido; é elementar que a complexidade, a relevância, os interesses públicos, em debate, configurem o serviço singular, de modo a solicitar a contratação de um profissional notoriamente especializado, ou seja, não são quaisquer projetos, perícias e pareceres que convertem em inexigível a licitação..**

Assim, a singularidade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública. É indubitável

---

<sup>2</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Ebook.

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**

---

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."

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

Nesta senda, outro elemento do termo se direciona à forma de executar o serviço. É essencial que o sujeito execute de maneira inabitual o objeto, fato que configura interesse da Administração Pública: o desempenho do serviço de modo particularizado, assegurando que seja alcançado o intuito pretendido, atendendo ao interesse público.

Sob este prisma, conduz-se ao entendimento presente na doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Em suma: a **singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos, este, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.**

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**

---

Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, **cada qual o faria à sua moda**, de acordo com os próprios critérios, sensibilidades, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito "A" ou pelos sujeitos "B" ou "C", ainda que todos os estes fossem pessoas de excelente reputação.

**É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenho despertem no contratante a convicção de que, para o caso, são presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhes a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso".**

A importância do modo de executar o objeto do contrato, que influencia, conseqüentemente, o resultado, é fato percebido pelos Tribunais de Contas, como podemos observar da decisão abaixo transcrita, da lavra do Conselheiro Humberto Braga, do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro:

"Contrato. Prestação de serviços de consultoria. Notória especialização. **A notória especialização como motivo determinante da dispensa formal de licitação configura-se quando os serviços a serem contratados pela Administração tiverem características de notável singularidade no modo da prestação ou resultado a ser obtido, suscetíveis de execução**

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**

---

somente por determinados profissionais ou firmas de reconhecida e correspondente especialização. (RTCE 21, p. 165).

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.

Sob esse contexto, enquadra-se: o **advogado**, o médico, o **contador**, e outras profissões, cuja prestação de serviços é revelada por uma invejável criação técnica ou intelectual do responsável pela sua execução.

Deveras, como se trata de uma empresa que apresenta dois eixos, tanto o contábil, quanto o advocatício tributário, devem ser feitas ponderações coerentes de modo a corroborar a natureza técnica singular destas duas atividades

Nesse prisma, no julgamento da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 45, em relação aos serviços advocatícios, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento quanto à possibilidade de contratação direta pela Administração Pública mediante inexigibilidade de licitação. Vejamos:

**Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 13, V, E 25, II, DA LEI Nº 8.666/1993. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.**

[...]

3. Necessidade de conferir segurança jurídica à interpretação e aplicação dos dispositivos legais objeto da presente ação, mediante o estabelecimento de critérios e parâmetros dentro dos quais a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, estará em consonância com os princípios constitucionais da matéria, especialmente a moralidade , a impessoalidade e a eficiência .  
Precedentes: Inquérito 3.074, j. em 26.08.2014; MS 31.718, j. em 16.05.2018

4. Necessidade de procedimento administrativo formal (art. 26 da Lei nº 8.666/1993). Como todos os contratos celebrados mediante inexigibilidade de licitação, também a contratação direta de serviços advocatícios sob esse fundamento deve observar, no que couber, as exigências formais e de publicidade contidas na legislação de regência, especialmente o dever de motivação expressa, a fim de permitir a verificação de eventuais irregularidades pelos órgãos de controle e pela própria sociedade.

5. **Notória especialização do profissional a ser contratado** (art. 13, V, da Lei nº 8.666/1993). A escolha deve recair sobre profissional dotado de especialização incontroversa , com qualificação diferenciada, aferida por elementos objetivos, reconhecidos pelo mercado ( e.g . formação acadêmica e profissional do contratado e de sua equipe, autoria de publicações pertinentes ao objeto da contratação, experiência bem-sucedida em atuações pretéritas semelhantes).

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**

---

6. **Natureza singular do serviço** (art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993). O Objeto do contrato deve dizer respeito a serviço que escape à rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende. Inviabilidade de contratar-se profissional de notória especialização para serviço trivial ou rotineiro, exigindo-se que a atividade envolva complexidades que tornem necessária a peculiar expertise . Existência de característica própria do serviço que justifique a contratação de um profissional específico, dotado de determinadas qualidades, em detrimento de outros potenciais candidatos. Precedente: AP 348, Rel. Min. Eros Grau, j. em 15.12.2006.

7. **Inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público** . A disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132, da CF) impõe que, em regra , a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos. Excepcionalmente , caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública.

8. **Contratação pelo preço de mercado** . Mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. Essa justificativa do preço deve ser lastreada em elementos que confirmam objetividade à

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**

---

análise ( e.g. comparação da proposta apresentada pelo profissional que se pretende contratar com os preços praticados em outros contratos cujo objeto seja análogo).

Salienta-se também que a Lei n. 14.039/2020 alterou a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB) e o Decreto-Lei nº 9.295 (Conselho Federal de Contabilidade), de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por **advogados e por profissionais de contabilidade**. Senão vejamos o que dispõe o seu art. 3º:

Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB):

Art. 3º-A. **Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.**

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados 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.

Decreto-Lei nº 9.295 (Conselho Federal de Contabilidade)

"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

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**

---

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)

Outrossim, deve-se evidenciar, em relação ao serviço contábil a ser prestado, que este será correspondente à necessidade do tomador do serviço, que não pode se desvincular da finalidade legal, além do fato de que o contador apresenta qualificação especial, oriundo da sua própria lei, corroborando a perspectiva de que a licitação, para a escolha do melhor serviço, deverá ser afastada, pelo fato do processo licitatório, no caso em questão, não se afigurar como a melhor opção à finalidade pública.

Por conseguinte, cada profissional imprime uma característica peculiar na condução do serviço, que o diferencia de outro, com maior razão ainda desponta a singularidade no caso em apreço, em que o serviço a ser prestado demanda a atuação no âmbito do direito financeiro, tributário, administrativo, e até mesmo no da contabilidade pública, revestindo-se, de igual modo, de natureza singular.

Neste sentido, o **Tribunal de Contas da União (TCU)**, para elucidar melhor o assunto, aprovou as SÚMULAS Nº 252/2010 e 264/2011, as quais definem normas e esclarecem dúvidas quanto à contratação de serviços técnicos profissionais especializados, por inexigibilidade de licitação, *verbis*:

**Súmula do TCU nº 264/2011**

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**

---

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.

**Súmula do TCU nº 252/2010**

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

No caso *sub examine*, há inviabilidade de competição, considerando que profissionais especializados em **contabilidade pública municipal e administrativa e em advocacia são restritos**.

Ademais, não se busca, na contratação do contador e do advogado, o menor preço para realização dos serviços, e sim, do resultado da atuação do profissional. Logo, é o resultado e a forma ágil de consegui-lo que caracterizam, também, a singularidade da prestação do serviço pelo profissional eleito.

À vista do exposto, verifica-se que, no caso referido, pretende-se a contratação direta da empresa PUBLICABR CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA- EPP, inscrito no CNPJ 95.867.065-0001/45, para prestação de serviços de levantamento de dados de valores pagos indevidamente ao regime de previdência social, e compensação de créditos tributários da Receita Federal do Brasil (RFB) no Município de Bom Jesus do Tocantins pela União, com remuneração no importe de R\$ 0,20 (vinte centavos) para cada R\$ 1,00 (um real)

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**

---

compensado ou arrecadado ou recuperado ou reduzido do montante da dívida apontada pela Receita Federal do Brasil.

Nesse ínterim, em face dos serviços contratados, é indubitável que se tratam de serviços técnicos que se incluem no rol do art. 13 da Lei de Licitações, por estarem contemplados em mais de uma das hipóteses legais, já que se trata de assessoria contábil e jurídica especializada para o patrocínio de causa de relevante complexidade, demandando expertise e notória qualificação dos profissionais envolvidos.

Além disso, no que tange à notória especialização o art. 25, § 1º da Lei 8.666/93 define que:

"Considera-se 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 relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato."

Nesta senda, analisa-se que a sociedade advocatícia e contábil possui desempenho anterior, apresentando diversos atestados de capacidade técnica e ainda precatórios comprovando o êxito no patrocínio de causas da mesma natureza para outros municípios brasileiros.

Doravante, a empresa a ser contratada apresenta as características de qualificação exigidas, tais como **singularidade**, tanto do objeto quanto do sujeito, pela **relação de confiança**, além da **notória especialização** e **adequação dos serviços** ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, pautando a inviabilidade da licitação e tornando inexigível o processo licitatório.

**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS**

---

Em suma, consoante se extrai da justificativa da Comissão Permanente de Licitação, o valor proposto pela empresa, no importe de R\$ 0,20 (vinte centavos) para cada R\$ 1,00 (um real) compensado, arrecadado, recuperado ou reduzido do montante da dívida apontada pela Receita Federal do Brasil se coaduna com a realidade mercadológica, de modo que se encontra satisfeita a exigência contida no art. 26 da Lei de Licitações.

### **3 - CONCLUSÃO**

À vista dos fatos referidos, **OPINA-SE** pela viabilidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, da empresa PUBLICABR CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA- EPP, inscrito no CNPJ 95.867.065-0001/45, para prestação de serviços de levantamento de dados de valores pagos indevidamente ao regime de previdência social, e compensação de créditos tributários da Receita Federal do Brasil (RFB) no Município de Bom Jesus do Tocantins pela União, com remuneração no importe de R\$ 0,20 (vinte centavos) para cada R\$ 1,00 (um real) compensado, arrecadado, recuperado ou reduzido do montante da dívida apontada pela Receita Federal do Brasil; porquanto preenchidos os requisitos dispostos no art. 25, II e art. 13, III e V da Lei nº 8.666/93, tratando-se de consultoria técnica de natureza singular e especializada, assim como porque justificada a escolha do fornecedor e do preço, atendendo aos ditames do art. 26 do referido diploma legal.

É o parecer. S.M.J.

Bom Jesus do Tocantins/PA, em 15 de fevereiro de 2022.

**DENIZE WILL BOHRY VASCONCELOS**  
**OAB/PA 17.282**