



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo n.º 11902210002/2021

Espécie: Inexigibilidade de Licitação

Interessado: Secretaria Municipal de Finanças

Assunto: Contratação de empresa especializada em serviços de consultoria e assessoria para a orientação dos servidores, nas áreas técnico-contábil, financeira e orçamentária, na área de contabilidade pública integrada com folha de pagamento, geração de relatórios e elaboração das peças contábeis exigidas pelo Tribunal de Contas do Estado e STN, MDS e as nova normas aplicadas ao setor público – NBCASP, zelando pelas informações técnicas obedecendo os princípios e normas estabelecidas pela legislação vigente, conforme especificações e quantitativos constantes na solicitação de despesa em anexo.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS PROFISSIONAIS. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ART. 25, II, DA LEI N.º 8.666/93. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de requerimento oriundo da Secretaria Municipal de Finanças, solicitando autorização para, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, proceder com a *Contratação de empresa especializada em serviços de consultoria e assessoria para a orientação dos servidores, nas áreas técnico-contábil, financeira e orçamentária, na área de contabilidade pública integrada com folha de pagamento, geração de relatórios e elaboração das peças contábeis exigidas pelo Tribunal de Contas do Estado e STN, MDS e as nova normas aplicadas ao setor público – NBCASP, zelando pelas informações técnicas obedecendo os princípios e normas estabelecidas pela legislação vigente, conforme especificações e quantitativos constantes na solicitação de despesa em anexo.*

Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

No Parecer ora em apreço, cuidar-se-á da contratação por meio de inexigibilidade de licitação para *serviços* em que se revela inviável a competição,



nos termos do art. 25 da Lei n.º 8.666/93. Ao final, poderão ser observadas algumas orientações que procuram assegurar melhor atendimento ao interesse público.

É o que importa relatar.

II – MÉRITO

O art. 25 da Lei 8.666/93 traz previsão normativa que tipifica hipóteses em que o procedimento de licitação prévio à contratação se faz inexigível. Ao contrário do que disciplina o art. 24, que trata das dispensas, o art. 25 veicula um rol exemplificativo.

A contratação de serviços singulares e exclusivos para aperfeiçoamento de pessoal e ainda assessorias ou consultorias técnicas, como é o caso em tela, enquadra-se na hipótese de licitação inexigível prevista no art. 25, inciso II, c/c art. 13, incisos III e VI, ambos da Lei n.º 8.666/93, cujas transcrições seguem:

“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 especializada, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;” (grifos acrescidos)

“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;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;” (grifos acrescidos)

Sobre a matéria, o Professor José dos Santos Carvalho Filho¹ ensina:

“Para a contratação direta, devem os profissionais ou as empresas revestir-se da qualificação de notória especialização, ou seja, aqueles que desfrutam de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade.

(...)

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2005. p. 249.



Além dessas características, impõe a lei que os serviços tenham **natureza singular**. Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que **'singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização'**.

In casu, a **justificativa** para a contratação pretendida consiste em: *"Justifica-se a presente solicitação, tendo em vista que necessita-se de profissionais especializados nos serviços especificados, em virtude das atuais e inúmeras alterações na legislação e na forma de transferência de informações aos órgãos de controle externo, em especial ao egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, que impõem aos ordenadores de despesas a necessidade de atualização permanente(...)"*.

Quanto à **razão da escolha do executante**, conforme exige o parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações, a Administração destaca a notoriedade e singularidade do objeto, destacando-se o fato de que o contratado é proprietário de *atestados de capacidade técnica*, com base no currículo e nas informações de fls. 20/47.

Por outro lado, quanto à **justificativa de preço**, verifica-se que o preço constante da proposta financeira, qual seja, R\$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais), **não se encontra devidamente justificado, visto que veio desacompanhado de notas fiscais de serviços prestados a ente públicos ou privados, conforme jurisprudência do TCU, veiculada por meio do Informativo de Jurisprudência nº 248²**.

Resta, em tese, justificada a situação excepcional de inviabilidade de competição, dada a singularidade e exclusividade do objeto da contratação, conforme informações dos agentes públicos envolvidos no procedimento administrativo, contudo carente de justificativa o preço contratado.

A doutrina e a jurisprudência ressaltam que a dispensa ou inexigibilidade de licitação deve ser excepcional, pois a regra é que toda a contratação da Administração Pública deve ser precedida de licitação, para preservar o princípio da supremacia do interesse público. Portanto, o critério de

²A 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**



inviabilidade de competição apenas foi adotado pelo legislador para, em caso de compras ou serviços de singularidade e/ou exclusividade características, pudesse o poder público contratar pela modalidade mais célere, já que existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos.

Entretanto, ausência de licitação não equivale à contratação informal, realizada com quem a administração bem entender, sem cautelas nem documentação.

A contratação direta não significa não aplicação dos princípios básicos que orientam a administração pública, ou seja, não caracteriza poder discricionário puro ou livre atuação administrativa. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.

Por isso, num primeiro momento, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de orçamentos, apuração da competitividade entre a contratação e as previsões orçamentárias.

Ladeado a isso, de se notar que a inexigibilidade da licitação não acarreta o abandono das formalidades que a contratação exija, tais como projeto, especificações, concursos hábeis para despesa, instrumento escrito, qualificação técnica e idoneidade financeira.

Sobreleva notar, que a pessoa jurídica a ser contratada apresentou certidão negativa de débitos trabalhistas, certidão negativa de débitos de tributos federais, certidão negativa de débitos tributários estaduais, certidão positiva negativa de débitos tributários municipais, além de certificado de regularidade do FGTS.

Ausente a certidão negativa de falência e/ou recuperação judicial emitida pelo distribuidor cível.

Instruem, ainda, os autos a Declaração de Adequação com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias. **Entretanto, ausente a Declaração de disponibilidade Orçamentária oriunda da SEPLAN.**



II.2 – DA MINUTA DE CONTRATO

Nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93 combinado com o art. 10, inciso VI, alínea “b”, número 2, da Resolução TCE/RN n. 028, de 15 de dezembro de 2020, cumpre ainda ao órgão de assessoramento jurídico analisar e aprovar a minuta de contrato inserida no procedimento.

O art. 55 da Lei n. 8.666/93 estabelece as cláusulas necessárias de todos os contratos administrativos, conforme destaque:

“Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Da análise do instrumento obrigacional, infere-se que a minuta de contrato atende a quase totalidade das cláusulas essenciais previstas em lei, conforme remissão feita ao termo de referência. Entretanto, não se verificou a cláusula necessária prevista no inciso XIII do art. 55 da Lei n. 8.666/93.

Nesse sentido, a Procuradoria Municipal entende como necessária a inclusão da cláusula estipulando expressamente que o contratado



deve manter, durante toda execução do contrato, as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Logo, a Procuradoria Municipal aprova a minuta de contrato, desde que inserida a cláusula prevista no inciso XIII, do art. 55 da Lei n. 8.666/93.

III – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, esta Procuradoria conclui que a contratação em epígrafe se enquadra na hipótese legal prevista no art. 25, inciso II, c/c art. 13, incisos III e VI, ambos da Lei n.º 8.666/93, restando configurado o interesse público, pelo que opinamos pela **possibilidade** de Inexigibilidade de Licitação, desde que sanadas as ressalvas apontadas: (a) ausência de declaração de disponibilidade orçamentária emitida pela SEPLAN; (b) ausência de justificativa do preço contratado nos moldes delineados pelo Informativo de jurisprudência n. 248 do TCU – exigência de juntada de notas fiscais de outros serviços prestados de mesma natureza.

Recomenda-se a juntada, até o final do processo, de certidão negativa de falência e/ou recuperação judicial emitida pelo distribuidor cível.

Por fim, aprova-se a minuta de contrato, desde que inserida a cláusula prevista no inciso XIII, do art. 55 da Lei n. 8.666/93.

Ademais, **recomenda-se a juntada posterior de nota de empenho da despesa, em substituição ao instrumento de contrato, nos termos do art. 62 da Lei n.º 8.666/93.**

Sendo este o Parecer, o que se faz de forma meramente opinativa, não possuindo, portanto, caráter vinculativo, cabendo a decisão final à autoridade competente, ressaltando que a veracidade das informações prestadas compete às autoridades que as subscreveram.

Pau dos Ferros/RN, 19 de fevereiro de 2021.

RAUL LIMEIRA DE SOUSA NETO

Procurador Municipal

Mat. 2.160 – OAB/RN 9.340