



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA

FOLHA: 143

RUBRICA: 

PARECER Nº 086/2022

PROCESSO: Inexigibilidade de Licitação nº 011/2022

ORIGEM: Secretaria Municipal de Finanças - Prefeitura Municipal de Carira/Se.

ASSUNTO: Análise de processo administrativo de contratação direta mediante Inexigibilidade de Licitação.

OBJETO: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos especializados na elaboração de impugnação de índices provisórios de ICMS, publicado através de Ato Deliberativo, nº 103/2022 de 23 de junho de 2022, exarado pelo Tribunal de Contas de Sergipe.

CONCLUSÃO: Viabilidade Jurídica Condicionada.

DESTINO: Comissão Permanente de Licitação - CPL.

EMENTA: Direito Administrativo. Inexigibilidade de Licitação. Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos especializados na elaboração de impugnação de índices provisórios de ICMS, publicado através de Ato Deliberativo, nº 103/2022 de 23 de junho de 2022, exarado pelo Tribunal de Contas de Sergipe, com fundamento no inciso II, artigo 25, c/c art. 13º, inciso III da Lei nº 8.666/93. Análise Jurídica Prévia. Viabilidade Jurídica Condicionada.

I - RELATÓRIO

Cuida, o presente parecer, de consulta formulada pela Secretaria Municipal de Finanças, através da Comissão Permanente de Licitação de Carira/Se, acerca da possibilidade legal de contratação pela Prefeitura Municipal de Carira/Se de assessoria e consultoria em gestão fiscal e tributária por inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25, inciso II, c/c o artigo 13, inciso V, da Lei nº 8.666/93, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria jurídica para o Fundo Municipal de Saúde do município de Carira/Se .

Acompanhou o processo, **01(um) volume, contendo, 143 (cento e quarenta e três) páginas:** Capa de Identificação (fls. 000); Projeto Básico (fls. 001/003); Justificativa da Contratação (fls. 004); Proposta Comercial - ELCONTRI Assessoria e Consultoria Jurídica (fls. 005/006); Solicitação de Despesa - Secretaria Municipal de Finanças (fls. 007); Solicitação de Abertura de Administrativo de

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49350 - 000
CNPJ: 13.999.882/0001-36





ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
FOLHA: 145
RUBRICA: [assinatura]

Contratação (fls. 008); Documentos de habilitação jurídica e fiscal da empresa ELCONTRI - Comprovante de Inscrição de Pessoa Jurídica - CNPJ (fls. 009); Contrato Social (fls. 010/12); Carteira de Identificação - OAB (fls. 013); Currículo (fls. 014/019); Certidão Negativa de Tributos Federais (fls. 020); Certidão Negativa de Tributos Municipais (fls. 021); Certidão Negativa de Tributos Estaduais (fls. 22); Certidão de ausência de Ação de Falência e Concordata (fls. 023); Certidão de Regularidade do FGTS (fls. 024); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fls. 025); Atestados de Capacidade Técnica de lavra de inúmeros municípios sergipanos (fls. 026/048); Diversos Certificados - Cursos; Congressos; Diploma e Especializações que demonstram a especialização e habilitação dos seus partícipes (fls. 053/102); Contratos celebrados em outros órgãos públicos (fls. 103/117); Declaração Constitucional de Empregados Menores (fls. 118); Comunicação Interna - Secretaria Municipal de Finanças (fls. 119); Autorização para Abertura do processo de Inexigibilidade de Contratação pela autoridade Superior da Prefeitura de Carira (fls. 120); Portaria nº 006/2022 - Nomeia e constitui a Comissão Permanente de Licitação - CPL (fls. 121); Comunicação Interna - Solicitação de classificação Orçamentária (fls. 122); Declaração de Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro (fls. 123); Declaração sobre Aumento de Despesa (fls. 124); Justificativa de Inexigibilidade (fls. 125/136); Extrato da Justificativa (fls. 137); Solicitação de análise e emissão de parecer Jurídico (fls. 138); e Minuta de Contrato (fls. 139/143).

Em atenção ao procedimento apresentado, a Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Carira/Se enviou os presentes autos a esta Assessoria Jurídica, que passa a analisar a legalidade da contratação de prestação de serviços já reportados.

É o relatório. Fundamento e opino.

II - DOS FUNDAMENTOS

Desde logo, importa frisar que não compete na análise jurídica apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato de gestão que se pretende praticar, quer

Centro Administrativo da Prefeitura Municipal de Carira
Endereço: Rua Manoel Sobral, nº 156, CEP: 49550-000
CNPJ: 13.099.882/0001-36



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto Administrativo. Estes aspectos são corriqueiramente denominados de “mérito Administrativo” e são de responsabilidade única do Administrador Público.

Dessa maneira, a assessoria jurídica incumbe apenas a análise de aspectos jurídicos com a finalidade de apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

De início, cabe orientar, que somente depois de definir o objeto que pretende contratar é que a Administração Pública deverá buscar o profissional para executá-lo. Nunca, em hipótese alguma, se procede de forma inversa. Aqui a ordem dos fatores altera a equação, pois quando se parte da definição do profissional certamente se agregam ao objeto características que inviabilizam o executor do serviço.

Frisa-se que o Projeto básico deve explicitar de forma clara e minuciosa o real desejo da Administração, ou seja, deve conter grau de detalhamento, de especificações, de informações relevantes ao objeto que almeja contratar.

Ultrapassado o ponto acima ventilado, que entende ser salutar, cumpre fornecer à Administração o balizamento jurídico necessário ao enfrentamento do caso concreto relacionado a analisar a viabilidade de contratação com a empresa supramencionada por inexigibilidade, assim vejamos:

Como é de correntia sabeiça, as contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei nº 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações).



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 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.

§ 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.

Sobre o inciso I do artigo 25 acima transcrito, José dos Santos Carvalho Filho ensina que, de fato, se somente uma empresa fornece determinado produto, não há como se realizar o certame. O autor ressalta que a exclusividade pode ser absoluta ou relativa. A primeira se caracteriza pelo fato de só existir um produtor, empresa ou representante comercial exclusivo no país; a segunda ocorre apenas na praça de aquisição do bem, caso em que, havendo fora da praça mais de um fornecedor ou representante comercial, é possível que a Administração Pública realize a licitação. Ele acrescenta que a exclusividade precisa ser comprovada por meio de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local, elo sindicato, federação ou confederação patronal ou por entidades equivalentes.

Em relação ao inciso II do artigo 25, Carvalho Filho afirma que não são quaisquer serviços que podem ser contratados diretamente, mas sim os serviços técnicos e especializados, ou seja, aqueles enumerados no artigo 13 do mesmo diploma legal, cuja execução depende de habilitação específica.

Para a configuração de hipótese de ilegitimidade de licitação, exige-se ainda que os profissionais ou as empresas possuam notória especialização, isto é, desfrutem de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. Além disso, a



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Administração Pública deve concluir que o trabalho a ser executado por determinado pessoa, além de essencial, é o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato e que seus serviços tem natureza singular.

Por fim, o inciso III - que é o objeto de interesse deste arrazoado - dispõe ser inexigível a licitação "para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública".

No caso em testilha, como dito, a Secretaria consulente sopesa a necessidade de ser exarado parecer jurídico opinativo de modo a respaldar a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica em gestão fiscal e tributária, hipótese que pode ser encarada à luz do inciso II, do artigo 25, da Lei nº 8.666/1993, acima destrinchado, indicando a empresa **ELCONTRI - Assessoria e Consultoria em gestão Fiscal e Tributária Eireli**, como sendo detentora de notoriedade e especialização reportada em lei.

Acerca da aludida modalidade de inexigibilidade, válido estampar, de logo, o contexto da Súmula nº 212, do Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, 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.

A seu turno, o artigo 13 da Lei nº 8.666/1993, a que fez remissão o transcrito art. 25, arrola como serviços técnicos profissionais especializados as Assessorias e Consultorias (inciso III), hipótese em que se enquadraria o objeto a ser contratado pelo Município de Carira/Se.



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

A inexigibilidade de licitar, portanto, ocorre quando inviável a competição entre os potenciais interessados, dada a singularidade do serviço técnico a ser contratado com profissional de notória especialização e experiência.

O Doutrinador e Jurista **Celso Antonio Bandeira de Mello** (Curso de Direito Administrativo, 12º ed., São Paulo: Malheiros, p. 468), afirma que se não há viabilidade de competição entre possíveis ofertantes, falta ao procedimento licitatório pressuposto lógico, não havendo, pois, sentido, em Administração Pública fazê-lo. E isso ocorre quando o objeto é singular como é o caso em apreço.

Sobre a singularidade do serviço a ser contratado, nos ensina o citado autor:

“Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de 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 executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. (...). 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 desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para cada caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. Há pois, nisto também um componente subjetivo ineliminável por parte de quem contrata. Foi, aliás, o que Lucia Valle Figueiredo, eminente Desembargadora Federal aposentada do TRF da 3ª Região, apontou com propriedade: “Se há dois, ou mais, altamente capacitados, mas com qualidades peculiares, lícito é, à Administração, exercer seu critério discricionário para realizar a escolha mais compatível com seus desideratos” (ob. Cit. p. 478).

Ainda sobre o tema, traz-se à colação o magistério EROS ROBERTO GRAU:



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

“Isso enfatizado, retorno o fio de minha exposição para salientar, ainda, que, ser singular o serviço, isso não significa, seja ele - em gênero - o único. Outros podem realizá-lo, embora não possam fazê-lo do mesmo modo, com o mesmo estilo e com o mesmo grau de confiabilidade de determinado profissional ou de determinada empresa. Logo, é certo que os serviços de que cuidamos jamais assumem a qualificação de únicos. Único é, exclusivamente - e isso é inferido em um momento posterior ao da caracterização de sua singularidade, o profissional ou empresa, dotado de notória especialização, que deverá prestá-lo. Porque são singulares, a competição (=competição aferível mediante licitação, segundo as regras do critério objetivo) é inviável, nada obstante mais de um profissional ou empresa possam prestá-los. Mas, como devem ser contratados com profissional ou empresa dotados de notória especialização e incumbe à Administração inferir qual desses profissionais ou empresas prestará, em relação a cada um deles, o trabalho que, essencial e indiscutivelmente, é (será) o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, neste segundo momento, quando a Administração inferir o que lhe incumbe, caracterizar-se-á não a unicidade do serviço, porém, a unicidade do trabalho de determinado profissional ou empresa, justamente, o que deve ser contratado para a prestação do serviço.” (In licitação e Contrato Administrativo, São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 72/73).

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 e/ou empresa que irá prestá-lo, fazendo-se em razão de sua notória especialização e do grau de confiança que nele deposita.

Além disso, o aludido prestador dos serviços de assessoria e consultoria jurídica deve demonstrar possuir notória especialização, assim conceituada pelo §1º, do citado artigo 25 da Lei nº 8.666/1993, como: **“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.”**



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

Passando a analisar mais especificamente a Notória Especialização, saliente-se que o mesmo se perfaz nos atributos que destacam um determinado particular em relação aos demais, traduzindo-se, portanto, na sua maior habilitação em executar o objeto do contrato.

Sublinhe-se que este pressuposto poderá ser testificado mediante documentos formais, como título de especialização, certificado de cursos, congressos, autoria de obras técnicas e o desenvolvimento eficaz de serviços semelhantes entre outros órgãos públicos ou na iniciativa privada.

É cediço que a Administração não tem como atestar, com exatidão, a capacitação do contratado. Todavia, tal fato não a autoriza a contratar diretamente o particular sem perquirir a qualificação do mesmo, a fim de que fique evidenciado, ao menos, que suas habilidades transcendem o conhecimento comum e que são adequadas à execução do objeto do ajuste.

In casu, a justificativa da contratação almejada encontra-se presente na documentação apresentada pela empresa e seus sócios, bem como manifestação da Comissão Permanente de Licitação, **QUE ATESTA**, além da singularidade do objeto, a especialização dos serviços prestados pela empresa **ELCONTRI - Assessoria e Consultoria em gestão Fiscal e Tributária Eireli**.

Por se tratar de questão eminentemente técnica, de integral responsabilidade do órgão, não adentrarei no mérito da justificativa. Apenas friso que da efetiva caracterização da singularidade do objeto e da notória especialização da empresa depende diretamente a legalidade da contratação autorizada pelo inciso II, do artigo, 25 c/c inciso III, do artigo 13, da Lei nº 8.666/1993.

Neste ponto, a Comissão Permanente de Licitação - CPL (fls. 131), assim consignou sobre a singularidade do objeto da contratação:



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

“Devemos, então, neste ponto, para finalizar o tema, encarar a questão da definição da singularidade do objeto em dois pontos básicos e cruciais: ser estabelecida a luz do interesse público e visar à realização do bem comum. E, assim, podemos constatar, hialinamente, que ambos se fazem presentes no objeto da prestação de serviços técnicos especializados na elaboração de impugnação dos índices provisórios de ICMS, publicado através ato deliberativo nº 103/2022 de 23 de junho de 2022, exarado pelo Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, possui, inegavelmente, interesse público, no sentido de melhorar e respaldar as decisões tomadas, decisões tais de interesse dos municípios, no sentido de viabilizar projetos em prol da comunidade otimizando a qualidade de vida e proporcionando meios para a geração de emprego e renda, destinado ao bem de toda a comunidade; portanto, o objeto é eminentemente de interesse público e visa a realização do bem comum.”

Já em relação a notória especialização da possível contratada, assim se manifestou, a Comissão de Licitação (fls. 132). Vejamos:

“...Com relação à notória especialização, esta se torna evidente mediante a constatação, em conformidade com o currículo apresentado, além de sua participação em diversos cursos e seminários atinentes ao tema, sendo esse palco mais que comprobatório e indispensável à aferição da capacidade técnica e notória especialização da empresa ELCONTRI - Assessoria e Consultoria em Gestão Fiscal e Tributária Eireli,”

No caso em tela, também, somos pelo entendimento de que a documentação apresentada pela empresa ELCONTRI - Assessoria e Consultoria em Gestão Fiscal e Tributária Eireli, demonstra a existência de documentos que possam comprovar a notória especialização da empresa ou de seus integrantes capazes de evidenciar desempenho(s) anterior(es), experiências em ações administrativas e judiciais semelhantes ao objeto que se pretende contratar, o município de Carira.

Em face de todo o exposto, considerando-se que a análise fática remonta à necessidade de contratar de escritório de advocacia para a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica sendo assegurada a singularidade do objeto e a



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

especialização dos serviços, tidos como complexos e específicos, percebe-se que há subsunção do caso de hipótese de inexigibilidade de licitação elencada no artigo 25, inciso II, §1º, c/c artigo 13, inciso III da Lei nº 8.666/1993.

Ainda aqui, verifica-se que a minuta contratual atende aos elementos mínimos previstos nos artigos 54 e 55, da Lei nº 8.666/1993, não havendo, a nosso sentir, qualquer adequação a ser concretizada.

Com relação ao preço proposto, entendo que não cabe a assessoria jurídica emitir opinião sobre o valor proposto, vislumbrando por seu turno, restar existente nos autos a correspondente justificativa do gestor, e documentação acerca da compatibilidade do preço cobrado com o de mercado, ex vi documentos de fls. (fls. 103/117).

A título de registro, pondera-se que a Advocacia Geral da União, por meio da Orientação Normativa nº 17. De 1º de abril de 2009, se pronunciou que: "A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos".

Registra-se, por fim, a necessidade de apor assinatura aos documentos: fls. 008; fls. 125/136.

Por fim, vislumbra-se oportuno enfatizar a necessidade de observância ao teor contido no art. 26, da Lei nº 8.666/1993, mais precipuamente aos prazos de 03 (três) dias para ratificação pela autoridade superior, e, posteriormente, de 05 (cinco) dias para publicação na imprensa oficial, visando, sobretudo, dar eficácia ao ato de inexigibilidade em per si, além de garantir a publicidade exigida pelo ordenamento jurídico pátrio.

III - CONCLUSÃO



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
FOLHA: 155
RUBRICA: @

Diante do exposto, em atendimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, e com base na argumentação desenvolvida, considerando, portanto, os limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **OPINA-SE** pela possibilidade da realização do procedimento de contratação direta, ante a configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação elencada no artigo 25, inciso II, c/c artigo 13, inciso III, da Lei nº 8.666/93, **CONDICIONADA a:**

- a) a veracidade das informações e documentos anexados aos autos é de inteira responsabilidade da Administração Municipal;
- b) os agentes públicos serão responsabilizados administrativamente pelos danos causados à Fazenda Pública, caso fique comprovado o superfaturamento de preços, e/ou irregularidades, sem prejuízo de outras sanções civis, e criminais cabíveis;
- c) que a justificativa da necessidade da contratação (fls.004) seja ratificada pela autoridade superior da Prefeitura Municipal;
- d) necessidade de apor assinatura aos documentos: fls. 008; fls. 125/136;
- e) que a Comissão de Licitação cumpra com as disposições do art. 26 da Lei nº 8.666/93, quanto ao encaminhamento do processo para a ratificação da autoridade superior em três dias e sua publicação em cinco dias;
- f) Que a Justificativa da Contratação e o Extrato de Contrato, sejam publicados no Diário Oficial do Município;

Assim, conclui-se pela **POSSIBILIDADE CONDICIONADA** da contratação direta, atendidas as recomendações constantes neste *dictamen*. Ressalte-se que o presente Parecer Jurídico foi elaborado tão somente sob o ângulo jurídico e com base nos documentos trazidos nos autos do processo administrativo da contratação, não analisando elementos aprofundados de outras áreas que não a do Direito, bem como



ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE CARIRA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE CARIRA

critério de conveniência e oportunidade administrativa, escoimando ainda, qualquer responsabilidade de seu signatário conforme o art.2º, §3º da Lei nº 8.906/94.

É o parecer, *sub censura*.

Remeto a elevada consideração da Autoridade superior.

Carira/Se, 11 de julho de 2022

Ana Paula Costa Almeida

Ana Paula Costa Almeida
Advogada OAB/SE nº 12.170
Procuradora Geral do Município/Decreto nº 020/2022