



ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE RIACHUELO

JUSTIFICATIVA INEXIBILIDADE nº 012/2022

A COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE RIACHUELO, ESTADO DE SERGIPE, através da Presidente instituída nos termos da Portaria nº519/2021, de 01 de julho de 2021, vem justificar o caráter de inexigibilidade de licitação na possível prestação de serviços jurídicos especializados visando à contratação de serviços advocatícios para que patrocine demanda judicial visando à recuperação dos valores do hoje extinto FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF que deixaram de ser repassados aos Cofres dessa Administração em face da ilegal fixação, pela União, do Valor Mínimo Anual por Aluno-VMAA.

CONSIDERANDO a possível contratação da empresa MONTEIRO E MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS, com base em especial no Artigo 13, III, V e 25, II, parágrafo 1º e 26º, Parágrafo Único, da Lei Federal nº 8.666/93, com suas alterações posteriores, Normas para Licitações e Contratos Administrativos.

CONSIDERANDO a necessidade de prestação de serviços jurídicos especializados visando à contratação de serviços advocatícios para que patrocine demanda judicial visando à recuperação dos valores não repassados corretamente ao FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério-FUNDEF que deixaram de ser repassados aos Cofres dessa Administração em face da ilegal fixação, pela União, do Valor Mínimo Anual por Aluno-VMAA, devendo o Município, para tanto, contratar assessoria especializada para proceder aos trabalhos, acrescenta, ademais, que é imprescindível tal contratação na medida em que é objeto altamente especializado e que o Município carece de aptidão para fazê-lo com sua própria assessoria.

Em regra, as contratações do Poder Público são cercadas de procedimentos que garantem a ampla competição e o menor preço, chamados de licitação. Ocorre, no entanto, que certas hipóteses apresentam-se como uma verdadeira impossibilidade de competição, fato que tornará a licitação inexigível. A contratação direta de serviços jurídicos, sem necessidade de licitação, encontra amparo no art.25, inc. II, da Lei n.º 8.666/93, que trata da inexigibilidade da licitação:

*Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*1 - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;*

*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;*

*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*



**ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE RIACHUELO**

**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.

E volvendo-se ao art. 13 do mesmo diploma, encontramos expressamente encartado:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

....

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

.....

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

Dessa forma, restou assentida a possibilidade de contratação de serviços de advocacia sem a subsunção à licitação, com base na notória especialização, para a consecução de serviços técnicos.

Em casos específicos, em face da singularidade do serviço e comprovada a notória especialização do profissional, através de sua experiência, prestígio e reconhecimento no meio em que atua a própria lei apontam para a inexigibilidade da licitação.

Com isso, neste caso específico, a competição inviável não seria apenas aquela em que é impossível haver disputa, mas sim aquela em que a disputa ofereça obstáculos ao interesse público, tornando sua realização inútil ou prejudicial.

O caso em tela é, por assim dizer, uma das hipóteses de inexigibilidade pela singularidade do objeto.

A ação de recuperação do FUNDEF-Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental possui natureza singular uma vez que exige um elevado grau de especialização para a realização do serviço.

Ademais, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, por meio da Resolução nº 288/2014 disciplinou a matéria, entendendo ser possível a contratação direta por inexigibilidade quando o objeto for singular, asseverando que:

Resolução nº 288/2014

Art. 1º - Nas demandas judiciais e/ou jurídico-administrativas, inclusive aquelas envolvendo lides tributárias o Poder Público, Estadual ou Municipal, deve ser representado pelo seu órgão oficial de assessoria jurídica ou Procuradoria Jurídica especializada.

§ 1º O Poder Público, Estadual e Municipal deve estruturar os seus órgãos oficiais de Assessoria Jurídica e/ou Procuradoria Jurídica especializada, de modo a estarem aptos a absorver todas as demandas de serviços



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE RIACHUELO**

advocatícios não singulares no âmbito do Estado ou do Município.

§ 2º Consideram-se não singulares aqueles serviços jurídicos inseridos no cotidiano do Poder Público, vinculados a questões ordinárias de pessoal, tributação, contratação, entre outras, e que não demandam especialização em um determinado ramo do Direito.

**Art. 2º Em caráter excepcional e extraordinário e com a devida motivação, admite-se a contratação de profissionais da contabilidade ou da advocacia para a realização de serviços de consultoria e advocacia tributária com a finalidade de recuperação de créditos tributários, quando inexistir advogado ou procurador jurídico qualificado para o caso concreto, nos quadros do Poder Executivo Estadual e Municipal.** (grifo nosso)

Não custa repetir, a inteligência do art. 25 do Estatuto: "é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição". Dessa forma, a singularidade da ação observa o critério estabelecido pelo artigo outrora citado demonstrando a inviabilidade de competição.

A singularidade, como textualmente estabelece a Lei nº. 8.666/93, é do objeto do contrato; singular é a característica do objeto que o individualiza, que o distingue dos demais.

Nesse norte, foi o conceito de natureza singular apresentado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul na consulta formulada pela Câmara Municipal de Mundo Novo: "natureza singular" quer dizer que a singularidade do objeto a ser contratado indica que os serviços revestem de uma atividade personalíssima, é a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador, que inviabilize a comparação de modo objetivo. (Processo TC/MS n. 03420/2011)

O Tribunal de Contas da União, no mesmo diapasão, arrazoa que a contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade é possível somente quando comprovados os requisitos de inviabilidade de competição, especialmente, quanto à singularidade do objeto e a notória especialização. (Tribunal de Contas União, AC-1889-38/P, Ministro RAIMUNDO CARREIRO, Sessão: 12/09/07).

A mesma orientação foi adotada pelo também Ministro do TCU, JOSÉ JORGE, no Processo 020.548/2007-6, relator do Recurso de Reconsideração - AC-1503-10/10-2, Sessão: 06/04/10, CONTRATAÇÃO DIRETA / INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO / Serviços técnicos especializados:

Prestação de Contas, Recurso de reconsideração. Inexigibilidade de licitação. Serviços advocatícios: [VOTO] 3. Quanto ao mérito, observo que o recorrente tenta defender a singularidade e a notória especialização dos serviços advocatícios por ele contratados, com inexigibilidade de licitação, como meio de perpetuar tal prática, pugnano pela inviabilidade do certame licitatório por se tratar de uma prestação fiduciária, advogando que "mesmo que se proceda a uma comparação entre diversos advogados ou escritórios de advocacia, é impossível a realização de qualquer modalidade licitatória na qual o menor preço seja ou possa ser o fator de julgamento, sob pena de grandes chances de efetiva e posterior aplicação ao caso do famoso brocado 'o barato sai caro'". 4. No exame do caso presente, não vejo como prosperar a argumentação afeta à singularidade dos serviços e à notória especialização dos serviços em questão, o que, em tese, afastaria a instauração de procedimento licitatório. 5. Como bem assinalam os pareceres, é firme e certa a jurisprudência desta Casa no sentido da necessidade de procedimento licitatório para contratação de serviços jurídicos rotineiros e/ou comuns, como é o caso dos que aqui se apresentam. [ACORDAM] 9.1 - CONHECER DO PRESENTE Recurso de Reconsideração, para, no mérito, negar-lhe provimento.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE RIACHUELO**

Com efeito, no que concerne à contratação direta com supedâneo no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, firmou-se o entendimento, ex vi da Decisão nº 427/1999-TCU-Plenário, de que a inexigibilidade de licitação, sujeita-se à fundamentada demonstração de que a singularidade do objeto - ante as características peculiares das necessidades da Administração - aliada ao caráter técnico profissional especializado dos serviços e à condição de notória especialização do prestador - inviabiliza a competição no caso concreto' (v. Acórdão nº 1.858/2004-TCU-Plenário e Acórdão nº 157/2000-TCU-2ª Câmara).

Segundo o Acórdão nº 852/2008-TCU-Plenário, "a natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional".

A Federação brasileira é composta pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, tendo todos estes a capacidade de instituir e cobrar os mais variados tributos.

Apesar de tal fato, como é de conhecimento público, grande parte dos municípios depende de repasses oriundos da União e dos Estados-Membros, através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério denominado FUNDEF.

Atento a tal situação, o constituinte originário previu que a União deveria entregar aos municípios 22,5% do produto da arrecadação com o IPI e com o IR. Neste sentido, o artigo 159, I, b, da CF/88:

*"Art. 159. A União entregará:*

*I – do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e oito por cento na seguinte forma:*

*a) vinte e um inteiros e cinco décimos ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;*

***b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios***; (sem grifos no original).

Através da Emenda Constitucional N. 55, de 20 de setembro de 2007, o percentual a ser repassado aos municípios foi elevado a 23,5%, no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano.

***"d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;"*** (sem grifos no original).

**Ora, o Texto Maior é claro ao destinar aos municípios 22,5% ou 23,5% (no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano) da arrecadação com o IPI e com o IR.**

É de salutar importância, rememorar que há municípios, e não são poucos, que dependem quase que exclusivamente de tais repasses para o pagamento de sua folha de pessoal e demais obrigações administrativas.

Pois bem, ainda que os impostos sejam arrecadados pela União Federal, não pode esta "tolher" os municípios do percentual que lhes cabe.

Eventuais incentivos fiscais, como a desoneração do IPI nos produtos da chamada "linha branca" ou os programas especiais de parcelamentos de débitos (REFIS), não são ilegais, mas não podem prejudicar os municípios.



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE RIACHUELO**

Os repasses devem ser feitos de maneira integral e sem qualquer tipo de desconto.

Se por liberalidade houve uma redução na arrecadação, tal fato não deverá prejudicar os municípios.

Os Tribunais Superiores já enfrentaram a questão em diversas oportunidades e corroboraram com o entendimento aqui esposado. Emblemático é o posicionamento adotado pelo Pretório Excelso nos autos do RE 572.762/SC:

*"CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO. I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. II - O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. III - Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. IV - Recurso extraordinário desprovido". (STF, RE 572.762/SC, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, DJe 18.06.2008). (sem grifos no original).*

É de se ressaltar que a matéria já vem sendo julgada monocraticamente. Pede-se vênua a este douto juízo para a transcrição de trecho de decisão proferida pelo Min. Joaquim Barbosa nos autos do RE N° 703.314/AL:

*"Esta Corte, no julgamento do RE 572.762, rel. min. Ricardo Lewandoski, Pleno, DJe de 05.09.2008, leading case de repercussão geral, firmou orientação no sentido de que, a fim de que a autonomia política conferida aos entes federados pela Constituição Federal seja real, efetiva e não virtual, é imprescindível que sua autonomia financeira seja preservada, não se admitindo, quanto à repartição de receitas tributárias, que a concessão unilateral de benefícios fiscais pelo ente responsável pelos repasses prejudique a cota a que têm direitos os municípios. (...). Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido. Do exposto, dou provimento ao recurso extraordinário"*. (sem grifos no original).

Vê-se, portanto, que a cota destinada a cada município componente da federação deve ser respeitada e repassada de forma integral, mesmo quando da concessão de incentivos fiscais federais.

Ademais, importante destacar que, era dever da União proceder à complementação ao FUNDEF, sempre que os municípios não atingissem o valor mínimo definido nacionalmente (VMAA).

Em razão da discussão acerca do referido valor, o STJ, proferiu julgamento em sede de recurso repetitivo, determinando que para fins de complementação pela União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental - FUNDEF (art. 60 do ADCT, redação da EC 14/96), o "valor mínimo anual por aluno" (VMAA), de que trata o art. 6º, § 1º da Lei 9.424/96, deve ser calculado levando em conta a média nacional.

Assim, diante da definição do critério para apuração do VMAA, a União deveria proceder ao cálculo considerando a média nacional.

O FUNDEF vigorou até dezembro de 2006, quando então entrou em vigor a EC n°. 53/2006, que instituiu a



**ESTADO DE SERGIPE**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE RIACHUELO**

sistemática do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

A EC nº. 53/2006 alterou a redação do art. 60, §3º do ADCT, que passou a ser assim redigido:

§ 3º O valor anual mínimo por aluno do ensino fundamental, no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação FUNDEF, **não poderá ser inferior ao valor mínimo fixado nacionalmente no ano anterior ao da vigência desta Emenda Constitucional. (grifos nossos)**

Regulamentando o FUNDEF, editou-se a Lei Federal nº. 11.494/2007 que, em seu art. 33, assim estabelecia:

Art. 33. O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente para o ensino fundamental no âmbito do Fundeb **não poderá ser inferior ao mínimo fixado nacionalmente em 2006 no âmbito do Fundef. (grifos nossos)**.

Nesse contexto, embora o FUNDEF tenha deixado de existir em 2006, seu valor mínimo anual por aluno (VMAA) foi estabelecido como parâmetro para o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente (VMAA nacional) no âmbito do FUNDEF.

E esse piso, por evidente, deve ser calculado de acordo com a lei do FUNDEF então em vigor, já interpretada pelo STJ em sede de recurso repetitivo onde se definiu a forma de cálculo dos aludidos repasses.

Em que pesem a clareza dos fatos e do comando legal, durante os primeiros anos do FUNDEF, mais especificamente de 2007 a 2010, o VMAA nacional, fixado pelo Poder Executivo, ficou aquém do correto VMAA de 2006 no âmbito do FUNDEF.

Diante do exposto, vital também que a **União seja condenada no pagamento das diferenças de complementação ao FUNDEB a partir do ano de 2009, em razão da fixação equivocada do VMAA do FUNDEF no ano de 2006.**

O STJ e STF condicionam a inexigibilidade de licitação na contratação de serviços advocatícios aos seguintes requisitos: notória especialização do profissional contratado, elemento subjetivo confiança e relevo do trabalho a ser contratado.

Dessa maneira, estando devidamente comprovado que o objeto que necessita o ente público apresentar a devida singularidade, juntamente com a especialidade do escritório contratado, decorre de contratação plenamente legal. (Resp. 436.869-SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 6/12/2005).

Destarte, os serviços descritos no art. 13 da Lei nº 8.666/93, para que sejam contratados sem licitação, devem ter natureza singular e ser prestados por profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa.

Diante do exposto, torna-se nítido que a ação promovida pelo Município visando o a recuperação das perdas do FUNDEF em decorrência da política de incentivos fiscais e da indevida fixação do VMAA, possui natureza singular conforme as razões supracitadas, o que torna plenamente possível a contratação direta por inexigibilidade.



**ESTADO DE SERGIPE  
PREFEITURA MUNICIPAL DE RIACHUELO**

Comprovando-se a excepcionalidade do serviço e a inviabilidade da licitação, justifica-se a razoabilidade da contratação. É a situação da presente contratação.

A SOCIEDADE DE ADVOGADOS MONTEIRO E MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS tem um corpo técnico com larga experiência em matéria de recuperação tributária, com desempenhos para o Poder Público em diversas regiões do país e profundo conhecimento técnico a respeito de créditos municipais.

Além disso, o escritório conta com uma estrutura de ponta com alcance nacional que permite atualização diária de teses e jurisprudências, bem como o ajuizamento e acompanhamento de ações em vários lugares do país, características que, por si só, demonstram a notória especialidade do contratado.

Por outro lado, a recuperação do FUNDEF é um serviço deveras singular e complexo, bastante individualizado ante os demais serviços especializados da mesma espécie, fazendo com que a prática requiera alta especialização e *know how*, e seja até mesmo desconhecida da maioria das assessorias especializadas.

Dessa forma, para realização dos serviços técnicos especializados serão cobrados os honorários contratuais, **correspondente a R\$ 0,20 (vinte centavos) para cada R\$ 1,00 (um real) do montante recuperado aos cofres Municipais e condicionado a que isso venha a ocorrer** sobre o benefício proporcionado ao Município, valor este a ser apurado através do devido procedimento de liquidação de título judicial, seja por artigos ou mediante cálculos aritméticos e recebidos através de precatório judicial.


A remuneração esta condicionada estritamente ao fato de o benefício decorrente de decisão judicial ou administrativa efetivamente vier a ocorrer.

Por todos os aspectos, sugiro a contratação direta da **MONTEIRO E MONTEIRO ADVOGADOS ASSOCIADOS**, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação para a propositura de demanda judicial contra a União visando a recuperação dos valores deduzidos do FUNDEF em virtude da política de incentivos fiscais e da fixação do VMAA.

Pelos substratos fáticos, jurídicos e probatórios acima descritos, opina a Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Riachuelo - SE, pelo acatamento da notória especialização e, no mesmo diapasão se pronuncia favoravelmente à celebração do contrato, com a inexigibilidade de licitação, em harmonia com todos os Diplomas Legais, aqui referenciados.

Isso posto, apresentamos então, esta JUSTIFICATIVA, à apreciação do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Riachuelo - SE, para que, na hipótese de ratificação da mesma, determine a sua publicação, na forma do Art. 13, inciso XII, da Constituição Estadual, como *conditio sine qua non* para eficácia deste ato.

Riachuelo, 28 de março de 2022.

  
Izaura Maria Moura Ferreira Almeida  
Presidente da CPL

Ratifico, e publique-se,

  
Peterson Dantas Araújo  
Prefeito Municipal