



**ESTADO DE SERGIPE  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE LARANJEIRAS**

**Parecer Jurídico nº 01/2024**

**Interessado: Comissão Permanente de Licitação.**

**Objeto:** Contratação de empresa prestadora de serviços de assessoria e consultoria técnica especializada na área de contabilidade pública e apoio administrativo

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. PARECER PRÉVIO. ANÁLISE PRELIMINAR DA JUSTIFICATIVA E MINUTA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO. LEI 8.666/93, ART. 38, PARAGRAFO ÚNICO.**

## **1. RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Assessoria Jurídica, conforme previsão esculpida no Parágrafo Único do art. 38, da Lei nº 8.666 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), na qual a Comissão Permanente de Licitação requer parecer jurídico sobre a legalidade da minuta do Contrato Administrativo e a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade da empresa CAT – CONSULTORIA, ASSESSORIA E CONTABILIDADE PÚBLICA LTDA, para contratação de empresa prestadora de serviços de assessoria e consultoria técnica especializada na área de contabilidade pública e apoio administrativo conforme as necessidades do Fundo Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de Laranjeiras/SE.

É o relatório.

## **2. DA FUNDAMENTAÇÃO**

A priori cumpre esclarecer que conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial que o parecer jurídico tem o caráter meramente opinativo quanto ao conteúdo estritamente legal, e não adentra em aspectos técnicos de competência do administrador, sobretudo, de mérito administrativo, isto é discricionário, exercido por conveniência e oportunidade.



**ESTADO DE SERGIPE  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE LARANJEIRAS**

2 A Constituição Federal em seu art. 37, XXI, dispõe que em regra as contratações da Administração Pública serão realizadas mediante processo Licitatório, ressalvadas os casos especificados em Lei. Vejamos o referido dispositivo Legal:

**XXI - 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.

A lei 8.666/93, em seus art. 24 e 25, traz em seu bojo as hipóteses em que a Administração Pública pode realizar contratação sem a regra prévia de Licitação, quais sejam, a DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

Segundo Ronny Charles Lopes de Torres, “na dispensa, em regra, a competição é possível, contudo, o legislador entendeu por bem, naquela situação, torná-la não obrigatória”<sup>1</sup>.

Já sobre a Inexigibilidade, o autor aduz que: “as condições relacionadas ao negócio, ao mercado, ao objeto ou mesmo às pessoas envolvidas podem levar à configuração de uma inviabilidade na realização do procedimento de disputa, o que se torna inviável a competição, sendo essa situação considerada pelo legislador como permissiva ao instituto jurídico da inexigibilidade licitatória”.<sup>2</sup>

O art. 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93) regula as hipóteses do instituto da inexigibilidade de licitação. Vejamos na íntegra e com os merecidos destaques o citado artigo:

---

<sup>1</sup> Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres. – revista, amp. E atualiz. 10. Ed. – Salvador: Ed. JusPodvm, 2019. P. 314.

<sup>2</sup> Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres. – revista, amp. E atualiz. 10. Ed. – Salvador: Ed. JusPodvm, 2019. P. 395.



**ESTADO DE SERGIPE  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE LARANJEIRAS**

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

I - 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 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.

Diante da menção ao art. 13 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos é importante colacionar neste parecer o referido artigo, vejamos:

**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;**

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.





**ESTADO DE SERGIPE  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE LARANJEIRAS**

Pois bem, diante do exposto nota-se que a referida contratação em análise fundamenta-se no art. 25, II, combinado com o art. 13, III, da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos).

Passaremos a análise da existência ou não, dos requisitos/elementos dispostos na Lei 8.666/93, que são a **natureza singular** a **notória especialização da empresa e o serviço profissional especializado**, para a pretensa contratação configurar a inexigibilidade de licitação.

**3. DOS REQUISITOS/ELEMENTOS NECESSÁRIOS A CONFIGURAR A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**

Antes de tratarmos especificamente sobre os requisitos para configuração da inexigibilidade de licitação, é necessário trazer à baila o raciocínio aceito pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, onde aplica-se a análise em questão.

Eis o Acórdão 2418/2006 – Plenário do TCU com os merecidos destaques:

SOLICITAÇÃO. LICITAÇÃO. CRITÉRIOS PARA A CARACTERIZAÇÃO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. HIPÓTESES NÃO EXAUSTIVAS. DEPENDÊNCIA OPERACIONAL E TECNOLÓGICA. IMPRESCINDIBILIDADE DOS SERVIÇOS. CARACTERIZAÇÃO DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. DETERMINAÇÕES. 1. **Para configurar a inexigibilidade de licitação, deve haver simultaneamente a presença de três elementos, quais sejam: o serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa e a natureza singular do serviço a ser contratado.** 2. As hipóteses de inexigibilidade relacionadas na Lei n. 8.666/1993 não são exaustivas, sendo possível a contratação com base no caput do art. 25 sempre que houver comprovada inviabilidade de competição. 3. A situação fática de dependência operacional e tecnológica e a imprescindibilidade dos serviços prestados autoriza admitir seja firmado contrato por inexigibilidade de licitação, baseado na inviabilidade de competição.

**3.1 Natureza singular do objeto.**

A natureza singular é um elemento necessário para que possa ser realizado a contratação direta, por meio da inexigibilidade de Licitação. De acordo com Ronny



**ESTADO DE SERGIPE  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE LARANJEIRAS**

Charles Lopes de Torres, em seu Livro “Lei de Licitações Públicas Comentadas”, singular é o **serviço** pretendido pela Administração e não quem executa tal serviço.

5

O ilustre Ministro Benjamin Zymler, ao tratar sobre a natureza singular do objeto, asseverou que: “a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado”.<sup>3</sup>

Ademais segundo entendimento da Corte de Contas, a caracterização deve visar ao atendimento do interesse público, é o que se extrai da Súmula 264:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória 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.<sup>4</sup>

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas, assim se manifestou:

Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento.

Por todo os conceitos expostos acima, os serviços de Assessoria e Consultoria Técnica Contábil, revestem-se de singularidade na medida em que se exige do profissional uma desenvoltura, para não levar a falência as atividades desenvolvidas pelo administrador público o qual deposita confiança no profissional contratado.

Ademais, o Código de Ética do Contador, veda a mercantilização da profissão com o aviltamento de valores de honorários (Resolução Conselho Federal de Contabilidade Nº 803/1996), tal vedação encontra-se impossibilidade na realização de

---

<sup>3</sup> TCU. Acórdão 7840/2013-Primeira Câmara.

<sup>4</sup> TCU, Súmula nº 264.





**ESTADO DE SERGIPE  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE LARANJEIRAS**

qualquer modalidade licitatória na qual o **menor preço seja ou possa ser o fator de julgamento.**

6

Tal afirmação extrai-se do Art. 8º do Código de Ética do Profissional Contabilista, vejamos:

Art. 8º - É vedado ao Contabilista oferecer ou disputar serviços profissionais mediante aviltamento de honorários ou em concorrência desleal.

Insta relatar que o serviço de consultoria e assessoria contábil é um serviço de extrema confiança.

Por todo exposto acima, fica evidenciado que o serviço da pretensa contratação, caracteriza-se como um serviço de natureza singular, pois é dotado de qualidade e de técnica, atributos personalíssimos de cada profissional.

### **3.2 Notória especialização da empresa.**

O § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93 traz o conceito de notória especialização, vejamos:

§ 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.

A notória especialização deve estar estritamente ligada com o serviço o qual será contratado. IVAN BARBOSA RIGOLIN e MARCO TULLIO BOTTINO, trazem posicionamento elucidativo de tal questão, ao apontarem:

“Deve-se ter sempre em mente o binômio que faz inexigível a licitação, sendo que, se faltar um dos requisitos (um dos termos ou elementos do binômio), o serviço precisará ser licitado: o primeiro elemento - serviços de natureza singular (aqueles, todos, elencados nos incs. I a VII do art. 13; outros, ainda, que a vida das Administrações indica existirem); segundo elemento - contratados



**ESTADO DE SERGIPE  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE LARANJEIRAS**

com profissionais ou empresas de notória especialização no ramo pertinente ao objeto pretendido, e não em outro ramo.

Se o serviço pretendido é de treinamento de pessoal, não adiantará para a entidade ser a firma em vista especializada em adestramento de cachorros para a polícia de narcotráfico, ou em treinamento de caratê para o serviço secreto”.<sup>5</sup>

Importante trazer à baila a orientação das ilustres WALQUIRIA BATISTA DOS SANTOS e MARIA TEREZA DUTRA CARRIJO, em sua obra “Licitações e Contratos - Roteiro Prático, onde cita exemplos de documentos que comprovam a notória especialização.

b) Tratando-se de contratação de serviços por notória especialização (inciso II do art. 25), enumerados no art. 13, ou contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo (inciso III do art. 25), consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, dever-se-á comprovar, através de curriculum e outros documentos abonatórios (publicações em jornais e revistas, por exemplo), tal especialização (v. § 1º do art. 25)”.<sup>6</sup>

Ademais, o ministro Benjamin Zymler, onde foi relator do Acórdão 7840/2013, asseverou que “o art. 25, § 1º, da Lei n. 8.666/1993 oferece os elementos hábeis para que a Administração verifique e comprove que o profissional possui notória especialização, quais sejam: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou outros requisitos relacionados às suas atividades.”<sup>7</sup>

**Portanto para a pretensa contratação se configurar a inexigibilidade é necessário a comprovação da notória especialização da empresa a ser contratada, no caso a CAT – CONSULTORIA, ASSESSORIA E CONTABILIDADE PÚBLICA LTDA, a qual deverá instruir o procedimento administrativo.**

### **3.3 Serviço técnico especializado.**

<sup>5</sup> RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTINO, Marco Tullio. Manual Prático das Licitações. São Paulo: Saraiva, 1995. Pg. 271

<sup>6</sup> SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos; CARRIJO, Maria Tereza Dutra. Licitações e Contratos - Roteiro Prático. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2001. Pg. 17 e 18.

<sup>7</sup> TCU. Acórdão 7840/2013-Primeira Câmara.



**ESTADO DE SERGIPE  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE LARANJEIRAS**

Segundo o ministro Benjamin Zymler "Serviços técnicos profissionais especializados **são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado.** Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93).

Ademais nota-se que a empresa, a qual o órgão administrativo pretende contratar trata-se de uma empresa que se amolda ao conceito trazido pelo art. 13 da Lei 8.666/93, em seu inciso III. Conforme depreende-se da justificativa emitida pela autoridade competente.

#### **4. DA MINUTA DO CONTRATO**

A minuta do instrumento contratual, por sua vez, contempla, dentre outras, as cláusulas previstas no art. 55 da lei 8.666/93 (lei que se aplica subsidiariamente ao pregão), assim: 1) o objeto; 2) o regime de execução; 3) o preço e as condições de pagamento; 4) a vigência; 5) a execução dos serviços; 6) a dotação orçamentária; 7) o direito e as responsabilidades das partes; 8) as penalidades e multas aplicáveis; 9) hipóteses que ensejam na rescisão contratual; 10) os direitos do contratante, caso haja a rescisão; 11) a legislação aplicável a execução dos contratos e os casos omissos; 12) as alterações; 13) o acompanhamento e fiscalização do contrato; 14) o foro, para dirimir eventual questões contratuais.

#### **5. CONCLUSÃO**

*Ante o exposto, opino pela possibilidade de contratação da empresa **CAT – CONSULTORIA, ASSESSORIA E CONTABILIDADE PÚBLICA LTDA, desde que seja comprovado a notória especialização da mesma, por meio de documentos***





**ESTADO DE SERGIPE  
FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA  
E DESENVOLVIMENTO SOCIAL DE LARANJEIRAS**

**comprobatórios**, sendo necessário a presença concomitante de todos os requisitos para a contratação direta por inexigibilidade. Consigno ainda que analisei a minuta contratual, considerando-a apta à utilização. Portanto após a adoção das medidas solicitadas, o feito deve seguir o seu curso legal, sob responsabilidade da **Comissão Permanente de Licitação**.

**Este é o parecer, salvo melhor juízo.  
Pirambu/SE, 02 de janeiro de 2024.**

**NESTOR JOAQUIM DE GOIS BARROS JUNIOR** Assinado de forma digital  
por NESTOR JOAQUIM DE  
GOIS BARROS JUNIOR

**NESTOR JOAQUIM DE GÓIS BARROS JÚNIOR**  
Advogado – OAB/SE 10119