

## PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE PÚBLICA, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, INCISOS I E II, DO ARTIGO 25, DA LEI FEDERAL Nº 8.666, DE 1993. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

**Assunto:** Inexigibilidade de Licitação nº 6/2022-001. Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica em contabilidade pública, visando acompanhar e atender nas demandas especiais referentes à execução técnica da contabilização orçamentaria-financeira da Prefeitura Municipal e Fundos Especiais independentes, do Município de Piçarra.

**Conclusão:** Parecer Favorável.

### I – RELATÓRIO

Os autos chegaram a esta Assessoria Jurídica para atendimento do artigo 38, inciso VI da Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores, sendo que versa sobre procedimento licitatório na modalidade INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, tombado sob o nº. 6/2022-001, **tendo como objeto o seguinte:** Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica em contabilidade pública, visando acompanhar e atender nas demandas especiais referentes à execução técnica da contabilização orçamentaria-financeira da Prefeitura Municipal e Fundos Especiais independentes, do Município de Piçarra.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise: a) Solicitação de abertura do processo administrativo; b) Solicitação da Despesa, com a Manifestação Técnica, a Justificativa da necessidade da contratação, objetivos e distinção finalística/administrativa; c) Autorização da autoridade competente para a abertura do procedimento; d) Despacho, mencionando a existência de recursos orçamentários; e) Declaração de que o gasto decorrente da contratação pretendida é compatível com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias; f) Designação dos agentes competentes para o presente feito; g) Autuação do processo h) Justificativas legais exigidas, dentre outros.

*Em síntese, é o que há de mais relevante para relatar.*

### II – PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB.

Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º, § 3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência

---

e finalidade. Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme os entendimentos jurisprudenciais que seguem:

**PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008. Neste julgamento, o Relator, Ministro JOAQUIM BARBOSA, apresentou o entendimento de que a responsabilização do advogado parecerista somente pode ocorrer quando a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão. 3. Discussão que ganha maior relevo no âmbito do Direito Penal. O tipo penal se dirige, em princípio, ao administrador: dispensar, indevidamente a licitação ou declará-la inexigível fora dos casos legais (art. 89, caput da Lei 8.666/93). Cabe verificar de que modo a conduta imputada ao advogado teve relevo para a concretização desse ato de dispensa de licitação, e, na situação apresentada, o se verifica é a emissão de um parecer sem qualquer fundamentação. 4. O advogado simplesmente não disse nada; ele fez uma apreciação da questão e invocou o art. 24, inciso IV, para afirmar que a situação de emergência estaria contemplada por ele. Contudo, essa referência que ele fez foi uma observação em tese, como se estivesse transferindo para o administrador a responsabilidade no sentido de praticar ou não aquele ato. 5. Para que se sustente a possibilidade de responsabilização penal do advogado subscritor do parecer, outros elementos devem ser apresentados na peça acusatória, o que na situação não ocorreu. Não há nenhuma indicação na denúncia de que o advogado estava em conluio com o Prefeito, e que haveria o dolo do causídico, ao emitir o parecer, direcionado à prática de um ilícito penal. Ou seja, não foi apresentado qualquer indício de aliança com o agente político para prática de atos de corrupção. 6. Ordem concedida. (TRF-5 - HC: 71466220134050000, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 15/08/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: 22/08/2013).**

---

**Agravo de instrumento. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Parecer emitido pelo Procurador Geral do Município de Petrópolis opinando pela celebração de convênio entre o Município de Petrópolis e OCIPS. Órgão ministerial que sustenta a ocorrência de dispensa indevida de licitação sob o simulacro de convênio. Decisão de recebimento da**

**petição inicial. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam, tendo em vista a teoria da asserção. Petição inicial que satisfaz os requisitos previstos no art. 282 do CPC, a afastar a preliminar de inépcia da exordial. Afastadas as prejudiciais de prescrição da ação e da pretensão de ressarcimento ao Erário. Responsabilidade do advogado público. Inexistência na hipótese. Parecer que possui natureza de ato enunciativo, e, portanto, incapaz de gerar direitos e obrigações. Ausência de fortes indícios acerca da existência de dolo ou culpa grave que apontem para a prática de ato ímprobo por parte do agravante. Recurso provido. (TJ-RJ - AI: 00183666320158190000 RJ 0018366-63.2015.8.19.0000,**

---

**Relator: DES. WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS, Data de Julgamento: 01/07/2015,  
DÉCIMA SÉTIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 03/07/2015 17:15**

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que o embasaram, é realizada a presente análise sobre os elementos e/ou requisitos eminentemente jurídicos do presente procedimento.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

### III – ANÁLISE JURÍDICA

Tratam os autos de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, para contratação de empresa especializada para prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica em contabilidade pública.

A contratação de empresa especializada em prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica em contabilidade pública, a princípio, não encerra o dever do ente público em realizar, com os requintes de publicidade e saudável competição o certame licitatório, a fim de apurar o melhor preço ou qualquer outro requisito que se entenda necessário ao fim colimado pela licitação.

No entanto, há que se ter em mente, se a invocação do artigo 25, da Lei n. 8.666/93 é mesmo presente e capaz de, por si, autorizar a contratação direta, como a pretensão apresentada neste caso.

Nos termos do artigo 3º da Lei 8.666/93, licitação é procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, e nos termos do artigo 2º, licitar é a regra.

Entretanto, como toda regra possui exceção, a presente Lei Federal, também estabelece diferenciações e hipóteses em que a licitação é inexigível, conforme artigo 25, inciso II, da Lei n. 8.666/93.

Quando a Administração necessita adquirir um bem ou contratar um determinado serviço, que possui características especiais e especificações ímpares, que apenas um fabricante ou fornecedor possua, torna-se impossível a realização de licitação, pois o universo de competidores se restringe apenas a um único participante.

Há, contudo, que se comprovar a necessidade da utilização daquele bem ou serviço, sob pena de estar a Administração direcionando a contratação e favorecendo determinado produtor ou fornecedor ou prestador.

Inexigibilidade, no sentido literal do termo, é aquilo que deixa de ser exigível; não é obrigatório ou compulsório. Na acuidade de Jessé Torres Pereira Júnior "licitação inexigível equivale a licitação

impossível; é inexigível porque impossível; é impossível porque não há como promover-se a competição". Em regra exige-se a licitação, com vistas a obter a proposta mais vantajosa dentro de um universo de competidores.

Quando a Administração visa à aquisição de um bem ou a contratação de um determinado serviço, irá pesquisar no mercado empresas que atenderão a sua necessidade. A aquisição de um equipamento, poderá ser feita por meio de fornecedores múltiplos que comercializam esse tipo de produto. Fabricantes, distribuidores, revendedores e outros tipos de estabelecimentos comerciais, poderão fornecer à Administração o referido produto, desde que atendidos os pré-requisitos documentais e as especificações do equipamento.

Portanto, quando houver inviabilidade de competição, em razão do bem ou serviço possuir singularidade de fornecimento, desde que, devidamente comprovada sua exclusividade, a contratação direta poderá ser efetivada.

O artigo 25, da Lei nº 8.666/93, prescreve os casos de inexigibilidade de licitação por ausência de competição decorrente fornecedor exclusivo.

**“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 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.”**

A análise superficial da exclusividade de fornecimento de determinado bem ou prestação de serviço, não basta para comprovar a contratação por inexigibilidade de licitação.

Assim, o processo de inexigibilidade sob análise, com fulcro no art. 25, II da LCC, no entanto, em tais procedimentos devem ficar constatado no processo a NATUREZA SINGULAR DO OBJETO CONTRATO, que consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse público dentro de um gênero padronizado.

Sendo assim, verifica-se que o serviço de contabilidade pública tem natureza jurídica homogênea, ou seja, um objeto singular se caracteriza quando é relevante para a Administração Pública a identidade específica do objeto, sendo impossível sua substituição por equivalentes, além da NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DA EMPRESA CONTRATADA.

Portanto, deve-se se fazer constar nos autos documentos que atestem a singularidade do objeto, bem como a notória especialização da empresa no que diz respeito a sua trajetória de atuação na área de

contabilidade pública e acompanhamento nas demandas especiais referentes à execução técnica da contabilização orçamentaria-financeira.

Ademais, para justificar a contratação direta, deverão ser atendidos os seguintes requisitos:

1) Justificativa da solicitação: A Administração, ao solicitar a aquisição do bem, deverá comprovar que sua utilização é indispensável à execução de seus serviços, vedada qualquer preferência de marca ou fabricante ou pessoal.

2) O produto deverá ser único e o fornecedor exclusivo: Um produto ou um serviço deve ser havido como singular quando nele interferir uma especificação, um componente, capacidade ou outra característica que o assim o identifiquem. Nesta esteira, devem convergir as duas características.

3) Comprovação da exclusividade: Nesse ponto, há que se trazer mitigação ao texto da lei. O produto ou serviço singular poderá ser único ou exclusivo se, contudo, ser levado a apreciação de Sindicato, Federação ou entidade equivalente.

Destarte, a contratação direta efetivada pela Administração Pública, com fundamento no artigo 25, inciso II, da Lei n. 8.666/93, caracterizando a Inexigibilidade de Licitação, aumenta a celeridade do processo de contratação e pode ser concluída com sucesso nos termos e limites da lei desde que obedecidos as determinações e ditames do Estatuto Federal das Licitações.

Inobstante, a configuração da situação de inexigibilidade de licitação para o caso sob exame, por dever de ofício, e, sobretudo, buscando assegurar que a contratação desse serviço seja precedido das inarredáveis cautelas para a idônea satisfação da necessidade pública ora identificada, tornam-se judiciosas as seguintes ponderações:

a) Sendo o produto ou serviço uma prestação que satisfaz uma obrigação de fazer, impõe-se a exigência legal da clara e precisa definição do objeto e das condições contratuais (art. 55 da Lei 8.666/93), que deverão ser consignadas num contrato administrativo formalizado por escrito, com vistas ao cumprimento das disposições legais vigentes e da fiel execução do objeto;

b) É imperativo legal a manifestação da existência de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes do serviço a ser executado (art. 7º, § 2º, III da Lei 8.666/93);

c) Ordena o artigo 26 da Lei n. 8.666/93 que a situação de inexigibilidade, devidamente justificada, seja comunicada dentro de 03 (três) dias à autoridade superior, esta, se for o caso, promoverá a ratificação e a publicação do ato como condição de sua eficácia;

d) Também, nos termos do parágrafo único do artigo 61 da Lei n. 8.666/93, a publicação resumida do instrumento de contrato no prazo da Lei é condição indispensável para a sua eficácia.

#### IV – CONCLUSÃO

“*EX POSITIS*”, ante a verossimilhança dos fatos ora externados, esta Assessoria Jurídica **OPINA**, pelo prosseguimento regular do feito.



---

SMJ.

Piçarra – PA, 03 de Janeiro de 2022.

**Priscilla Holanda Passos Medeiros**  
Procuradora