



**MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**  
**CNPJ/MF nº.: 05.131.180/0001-64**  
**PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**

---

**Parecer nº. 010/2022**

**Processo Adm. nº. 008/2028**

**Procedência:** Presidente da CPL.

**Interessado:** SEMPOF/SEMA/SEMSA/SEMED/SEMDES/PMO

**Assunto:** Solicita Contratação de Empresa Especializado na Prestação de Serviços Técnicos de Assessoria e Consultoria na área Contábil, em atendimento à Prefeitura de Óbidos, suas Secretarias e Fundos Municipais.

**Senhor Prefeito,**

Submete-se a exame e parecer jurídico desta Procuradoria o processo administrativo que tem como objeto: “Solicita Contratação de Empresa Especializado na Prestação de Serviços Técnicos de Assessoria e Consultoria na área Contábil, em atendimento à Prefeitura de Óbidos, suas Secretarias e Fundos Municipais”.

Instruem os autos do processo: “Ofício nº 003/2022-SEMPOF de Solicitação do Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças e demais secretarias solicitantes; Solicitação para abertura de processo de contratação; Termo de Referência; Justificativa da Contratação e do preço; Atos de Nomeação; Carta de Proposta do Profissional Rômulo Victor de Lima Melo; Experiência profissional; Diploma; Certidão de Regularidade Profissional – Conselho Regional de Contabilidade do Estado do Pará; Carteira de Identidade Profissional; Comp. de Residência; Certidão do TSE; Certidão de Antecedentes Criminais; Atestados de Capacidade Técnica; Dotação Orçamentária; Decreto de Nomeação do Presidente da CPL; Despacho do Presidente da CPL solicitando a contratação; Autorização do Prefeito; Certidão de Autuação do Processo; Memorando 007/2022-CPL solicitando emissão de Parecer Jurídico; Minuta do Contrato Administrativo”. **É o breve relatório.**

**ANÁLISE JURÍDICA**

Preliminarmente, cumpre ressaltar que o Parecer Jurídico, neste procedimento emitido por advogado público, possui caráter meramente opinativo, não vinculando, regra geral, na decisão de atos e processos administrativos, eis que exercido em função de consultoria e não de representação da parte ou auditoria da autoridade administrativa.

Em linhas gerais, o documento jurídico por si só não tem o condão de responsabilizar seu autor, bem como, a autoridade que com base neste produziu sua decisão, no entanto, não sendo sinônimo de irresponsabilidade ou imprudência no exercício legal de suas atribuições, visto que a responsabilização do advogado parecerista depende da comprovação de que ao emitir sua opinião agiu de má-fé com culpa grave ou erro grosseiro, devendo sempre o Parecer ser alicerçado adequadamente em lição de doutrina e nos entendimentos sedimentados nos Tribunais Superiores.

O Novo Código de Processo Civil em seu artigo 184 claramente corrobora o acima delineado ao dispor que “o membro da Advocacia Pública será civil e regressivamente responsável quando agir com dolo ou fraude no exercício de suas funções”.



**MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**  
**CNPJ/MF nº.: 05.131.180/0001-64**  
**PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**

---

Cumpra esclarecer, também, que toda verificação desta PJM tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos Órgãos competentes e especializados da Municipalidade. Portanto, tomam-se as informações como técnicas, dotadas de verossimilhança, pois não possui a PJM o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigação para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Pois bem, a Licitação, no conceito de **Hely Lopes Meirelles (2009)**, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona *a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse*. É o procedimento administrativo utilizado para contratação de serviços ou aquisição de produtos pela Administração Pública direta ou indireta.

O procedimento licitatório tem como objetivo a realização, na prática, dos princípios da Administração Pública, quais sejam: *legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência*. Oportunizando à Administração a aquisição, a venda ou uma prestação de serviço de forma **vantajosa**, ou seja, **menos onerosa e com melhor qualidade possível**.

Contudo, casos há em que não existe possibilidade concreta de definição, de comparação e de julgamento por critérios objetivos, pois nem sempre licitar conduz à contratação mais eficiente. Da mesma forma que a licitação deve ser a regra quando houver possibilidade de competição entre os interessados, a inexigibilidade também será quando a competição for inviável, não só por força dos fatos, mas por expressa previsão legal neste sentido, apta a autorizar a contratação direta diante da inviabilidade de competição.

Registre-se a lição de **Celso Antonio Bandeira de Mello**, quando trata de objeto licitáveis:

*“São licitáveis unicamente objetos que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, uma vez que a licitação supõe disputa, concorrência, ao menos potencial, entre ofertantes (...) Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpra que sejam confrontáveis as características do que e pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja.”(Curso de Direito Administrativo, 8ª Ed., Malheiros Editores, São Paulo, p. 324-325)*

Neste diapasão, a inexigibilidade é perfeitamente legal, prevista nos artigos 13 e 25 da Lei nº 8.666/93, desde que inviável a competição de serviços técnicos, enumerados no art. 13, e, caracterizada a notória especialização dos prestadores dos serviços, conforme quesitos especificados no § 1º do art. 25, *in verbis*:

*“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;***  
***(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)***

*(...)*

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



**MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**  
**CNPJ/MF nº.: 05.131.180/0001-64**  
**PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**

---

§ 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.  
(...)

**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 especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

(...)

**§ 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.**

(...)

Convém esclarecer que para fins de configuração do art. 25, inc. II, serviços técnicos especializados são aqueles que envolvem alta especialização em determinada área do conhecimento. São serviços que demandam um primor técnico diferenciado, requerendo um conteúdo subjetivo na sua execução, um toque de personalidade, que o qualifica como singular. “A natureza da prestação produzida nos serviços técnicos profissionais reflete a habilidade subjetiva de produzir a transformação de conhecimento teórico em solução prática.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Ob. Cit., p.278)

Deste modo, para a subsunção do caso concreto aos dispositivos legais acima mencionados, faz-se necessária, fundamentalmente, a caracterização de dois pressupostos, de modo a determinar a inviabilidade de competição e a consequente inexigibilidade do procedimento licitatório: **a natureza singular do serviço a ser prestado e a notória especialização do contratado.**

Quanto a natureza singular do serviço, não só como a expressa menção no dispositivo legal a respeito das assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias, tem-se que os atos de natureza financeiro-contábil na Administração Pública obrigatoriamente devem atender a inúmeros diplomas legais, tais como, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei n. 4.320/1964, sem contar as normatizações de titularidade dos Tribunais de Contas, os quais, por sua vez, impõem a consecução de uma série de relatórios, demonstrativos, cronogramas, programações, publicações, que exigem um amplo e específico conhecimento a respeito, sob pena, de se culminar em rejeição de contas, imputação de multas, afastamento cargo, e outras penalidades ao gestor, ordenador da despesa, além, sobretudo, de prejuízos ao regular andamento da máquina municipal e via de conseguinte aos munícipes que dela precisam.

É nessa esfera, de muitos parâmetros legais e documentais, e de interesse coletivo, a serem respeitados e observados, sob o risco da aplicação de penalidades graves e prejuízos irreparáveis, que o desenvolvimento das atividades contábeis de um Município e suas secretarias que possuem fundos específicos, enseja o acompanhamento de uma



**MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**  
**CNPJ/MF nº.: 05.131.180/0001-64**  
**PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**

---

consultoria especializada, cuja atribuição é justamente praticar as atividades inerentes as funções contábeis, a exercer de modo legal, zeloso e probo as atividades ligadas a Contabilidade das contas públicas.

O requisito da notória especialização, por sua vez, refere-se ao conceito que o profissional goze dentre seus pares, permitindo ao Administrador um prognóstico de que o seu trabalho será essencial e, indiscutivelmente, o mais adequado à satisfação do objeto do contrato, nos termos do disposto no art. 25, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

De resto, o Enunciado **nº. 39 da Súmula do Tribunal de Contas da União** assim estatui: "*notória especialização só tem lugar quando se trata de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insusceptível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação*".

Marçal Justen Filho nos dispõe alguns elementos que podem caracterizar a notoriedade, auxiliando o trabalho de análise do administrador:

*"Assim, a conclusão de cursos, a participação em certos organismos voltados à atividade especializada, o desenvolvimento de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras literárias (técnico- científicas, se for o caso), o exercício do magistério superior, a premiação por serviços similares, a existência de aparelhamento específico, a organização de equipe técnica etc."*

Embora o aferimento da notória especialização seja questão que revele certa dificuldade e inevitável grau de abstração e discricionariedade, no presente caso, é possível ressaltar alguns elementos objetivos para se concluir pela notória especialização.

No que diz respeito à notoriedade do contratado, esta decorre da documentação carreada aos autos desse processo administrativo, via atestados de capacidade técnica, que a pretensa contratada, tem responsável técnico com extenso currículo técnico e, larga experiência no mercado, o que confere a Administração a segurança de que o mesmo atenderá a sua necessidade de solução de suas demandas contábeis práticas, já que o mesmo demonstra êxito no desempenho anterior do serviço, quando da prestação efetivada junto a outras entidades públicas, subordinadas a regime jurídico de contratação semelhante ao do Município de Óbidos.

Quanto a notória especialização do particular contratado, tem-se que essa característica é relativa, podendo variar de acordo com a localidade da prestação contratual. Determinado profissional pode ser reconhecido como notório especialista em uma pequena cidade ou região, embora seu trabalho e sua reputação sejam desconhecidos em uma grande capital.

Todos esses elementos demonstram experiência e desempenho anterior do profissional contador contratado e da pessoa jurídica, o que permite inferir que o seu trabalho é adequado à plena satisfação do objeto do contrato.



**MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**  
**CNPJ/MF nº.: 05.131.180/0001-64**  
**PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**

---

O Superior Tribunal de Justiça, em julgamento agora de 06/10/2020, proferiu brilhante julgado sobre o tema, qual seja, ausência de má-fé na contratação de profissional, verbis:

DIREITO SANCIONADOR. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AGRAVO INTERNO INTERPOSTO PELO PARQUET DAS ALTEROSAS CONTRA DECISÃO UNIPESSOAL DO MINISTRO RELATOR QUE MANTEVE O ARESTO ABSOLUTÓRIO MINEIRO. ACP POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE PATRONOS POR EDIS DA CÂMARA MUNICIPAL DE VERÍSSIMO/MG PARA ASSESSORIA JURÍDICA. PRETENSÃO JULGADA IMPROCEDENTE PELA CORTE DE ORIGEM. PRETENSÃO, NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL, DE QUE SEJAM APLICADAS AS SANÇÕES DA LEI 8.429/1992. DE FATO, O TRIBUNAL DE ORIGEM, COM ESTEIO NO QUADRO EMPÍRICO REPRESADO NO CADERNO PROCESSUAL, ATESTOU A AUSÊNCIA DE CONDUTA DOLOSA E DE DANO AOS COFRES PÚBLICOS. CONDUTA ÍMPROBA INEXISTENTE. AGRAVO INTERNO DO ÓRGÃO ACUSADOR DESPROVIDO.

1. Cinge-se a controvérsia em saber se resulta em ato de improbidade administrativa a contratação de Advogado, sem prévio procedimento de licitação, para assessoramento jurídico a Vereadores da Câmara Municipal de Veríssimo/MG.

**2. Esta Corte Superior tem a diretriz de que submeter a contratação do serviço advocatício a procedimento licitatório é estabelecer a lógica de preço e de técnica a questões que, enxergadas sob a ótica do mercado, perdem o seu valor. Sobre esse tema, vale conferir a tese do Professor MICHAEL SANDEL na obra O que o Dinheiro não Compra (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2012). Certas situações, quando encaradas sob a perspectiva de compra e venda, se subvertem, isto é, no caso do serviço advocatício, o elemento confiança, que integra o conceito de melhor técnica, se perde quando se busca um profissional pelo menor preço a partir da licitação. Consequentemente, não se alcança a chamada proposta mais vantajosa para a Administração Pública, que nem sempre é a mais em conta (AgInt no AgRg no REsp. 1.330.842/MG, Rel. p/Acórdão Min. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, DJe 19.12.2017).**

**3. Por consequência, pode-se dizer que todas as vezes em que o Administrador Público convoca diretamente um Advogado para um serviço específico, a singularidade está automaticamente vertida na relação, uma vez que a confiança, por ser elemento integrativo fundamental entre Parte e Advogado, torna, por si só, única a contratação.**

4. Mesmo que não se adote essa linha interpretativa, esta Corte Superior tem a compreensão de que a contratação direta de serviços de Advocacia deve estar vinculada à notória especialização do prestador do serviço e à singularidade do objeto contratado (hipóteses incomuns e anômalos), caracterizando a inviabilidade de competição (Lei 8.666/93 - arts. 25, II e 13, V), avaliada por um juízo de razoabilidade (AgRg no AgRg no REsp. 1.288.585/RJ, Rel.Min. OLINDO MENEZES, DJe 9.3.2016).

5. Na situação vertida nos autos, os demandados, então Edis de Veríssimo/MG e Advogados, foram absolvidos das sanções da Lei 8.429/1992 quanto à acusação de terem entabulado, sem prévia licitação, a contratação de Patronos que viriam a assessorar os Vereadores no período de janeiro a dezembro de 2010, com aditivos.

6. O Tribunal de origem, ao analisar os elementos factuais e probatórios que se represaram no caderno processual, atestou que os profissionais não praticaram o ato movidos pelo dolo de ofender a probidade administrativa.

**7. Para manifestar decreto absolutório, assinalou a Corte de origem que o contexto apresentado nos autos revela a intenção dos gestores de encontrar a solução adequada para as necessidades da Câmara Municipal, imprescindíveis para o regular desempenho das atividades próprias do Poder, e ao proceder à contratação dos serviços considerando inexigível a licitação incorreu em violação conteúdo que se extrai da lei, porém não se reconhece a má-fé dos agentes públicos, nem dos contratados, o que afasta a configuração de prática de improbidade por lesão a princípios (fls. 1.863/1.864).**

8. O Tribunal das Alterosas, com esteio nos fatos e provas dos autos, chegou à solução que está bem sintonizada ao estado da arte da compreensão científica acerca da improbidade administrativa, ao verificar ausente a maleficência da conduta da contratação no contexto das atividades da Câmara Municipal de Veríssimo/MG.

9. Agravo Interno do Órgão Acusador desprovido.



**MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**  
**CNPJ/MF nº.: 05.131.180/0001-64**  
**PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**

---

(AgInt no AREsp 1097268/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/10/2020, DJe 21/10/2020)

O Tribunal de Contas da União possui entendimento sumulado sobre o assunto, *in verbis*:

**SÚMULA DO TCU**

**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 li, da Lei nº 8.666/1993.*

Por fim, vale frisar que, a lei exige que os processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação sejam instruídos com a justificativa de preços, conforme artigo 26, III da Lei, veja-se:

*Art. 26. (...) Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: (...)*

*III – justificativa do preço.*

Portanto, a possibilidade de a Administração contratar diretamente não a isenta de comprovar a regularidade dos preços e desconsiderar propostas excessivas ou inexequíveis.

Vale observar que a jurisprudência do TCU é firme em indicar que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade.

Este vem sendo o posicionamento do Tribunal de Contas da União, a exemplo do que foi decidido pelo Plenário daquela Egrégia Corte, através do Acórdão n.º 1.565/2015, vejamos:

*A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) 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.*

Assim sendo, visando amparar a justificativa do preço juntada no processo, se faz necessário que o contratado junte ao presente processo documentos que evidenciem os preços praticados nas instituições públicas informadas em sua experiência profissional.

**CONCLUSÃO**

Ante o exposto e, visando a comparação de preços, recomendamos:

a) Cumprida a diligência acima e, havendo compatibilidade de preços, **OPINAMOS** pela licitude do presente procedimento, pois pautada nos elementos dos autos, no sentido de



**MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**  
**CNPJ/MF nº.: 05.131.180/0001-64**  
**PROCURADORIA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE ÓBIDOS**

---

---

que em face à situação fático-legal ora retratada e configurada em plenitude, poderá, o Ordenador de Despesa reconhecer a **INEXIGIBILIDADE** aplicável à situação concreta, nos termos do **art. 13, III e 25, II da Lei nº 8.666/93**, em tudo coerente com o direito aplicável.

Este é o parecer que, respeitosamente, submeto à superior apreciação de Vossa Excelência.

Óbidos/PA, 10 de Janeiro de 2022.

**PEDRO ROMUALDO DO AMARAL BRASIL**  
**PROCURDOR GERAL - OAB/PA 13.289**  
**Decreto Municipal nº 075/2021**