

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA/PA.
PROCURADORIA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO Nº 02/2021
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÃO

EMENTA: CONTRATAÇÃO POR INEXIBILIDADE DE LICITAÇÃO - SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS - ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL ESPECIALIZADO PARA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS PROFISSIONAIS DE CONTABILIDADE PARA OS FUNDOS MUNICIPAIS E PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO ARAGUAIA-PA, COMPREENDENDO O PROCESSAMENTO DE TODA A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA COM FECHAMENTO DOS BALANCETES FINANCEIROS, ORÇAMENTÁRIO E PATRIMONIAL MENSIS DO PERÍODO DE JANEIRO A DEZEMBRO DE 2021 E ELABORAÇÃO DA LDO/2022, ELABORAÇÃO DO PPA 2022-2025 E LOA/2022 E ELABORAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTRAS ANUAIS (BALANÇA GERAL) DO EXERCÍCIO 2021 - SINGULARIDADE DA ATIVIDADE - NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO - CONFIANÇA.

AUTOS DO PROCESSO INEXIBILIDADE Nº IL/2021.002-PMSJA

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação apresentada por Vossa Excelência para manifestação desta Procuradoria, concernente a contratação de prestação de serviços de consultoria contábil, por meio de contratação direta na modalidade de inexigibilidade de licitação, conforme solicitado em favor da Prefeitura Municipal de São João do Araguaia, PA.

É o sucinto relatório. Passamos à análise jurídica da solicitação.

SITUAÇÃO DE FATO

O Expediente discriminado na EMENTA refere-se ao processo de Inexigibilidade de Licitação nº 002/2021, que objetiva a Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Contábil, especializada em

Contabilidade Pública, com intuito de atender as finalidades da Administração, visando suprir às necessidades precípua da Administração pública PMSJA.

De acordo com os documentos constantes nos autos deste processo administrativo para instrução do Processo de Inexigibilidade de Licitação, observa-se que houve a tramitação interna do referido processo onde se evidencia que as fases foram devidamente seguidas.

Passa esta Assessoria Jurídica a manifestar-se quanto à fundamentação legal que embasará o processo administrativo para instrução do Processo de Inexigibilidade de Licitação para Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Contábil, especializada em Contabilidade Pública, com intuito de atender as finalidades da Administração, visando suprir as necessidades precípua do Serviço - PMSJA.

FUNDAMENTAÇÃO

Como regra a Administração Pública para contratar serviços ou adquirir produtos ou serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo licitatório (inteligência do art. 37, inciso XXI da CF/88), contudo a mesma Carta Magna ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, vejamos:

Art. 37. *Omissis*

(...)

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 obrigação de prévia licitação possui dois aspectos basilares, o primeiro é assegurar isonomia de oportunidade entre os interessados na contratação, dando-se efetividade aos princípios da impessoalidade e da moralidade; o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

No plano infraconstitucional coube a Lei nº 8.666/93, regulamentar a este dispositivo constitucional, fixando procedimentos licitatórios e as hipóteses de contratação direta, em certas situações que atenda o gestor público, embora podendo realizar o processo licitatório, em virtude de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame (discricionariedade), como são os casos previsto no art. 24, são as hipóteses em que a licitação é dispensável, noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora materias, ora jurídicas, que o impossibilitarão de

realizar o processo licitatório, como nos caso previsto no art. 25 as hipóteses denominadas de **INEXIGIBILIDADE** de licitação.

As inexigibilidades de licitação estão prevista no art. 25 da lei nº 8.666/93, vejamos:

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. (grifo nosso)

O caso em análise, por força do art. 25, inciso II, procede-se a contratação por inexigibilidade de licitação desde que se trate de serviços técnicos enumerados no art. 13 da Lei de licitações, no qual é qualificado pela singularidade da atividade, pela notória especialização e pela inviabilização de competição.

Já o art. 13, da Lei 8.666/93, prevê expressamente os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível as Assessoria e Consultoria técnicas, especializada em Contabilidade Pública, que dispõe:

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; [\[Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994\]](#)

(...)

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

(...)

Portanto, a propria lei especifica as hipóteses de execução à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador, diz então que a Administração Pública possui discricionariedade para contratar por inexigibilidade de licitação para os casos exposto. Significando que o Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desrespeitar o ordenamento jurídico, obedecendo aos

princípios gerais da Administração Pública.

Por se tratar de exceção a Lei, a contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve ser cautelosa e observar todas as formalidades previstas em cada caso, além dos procedimentos descritos no artigo 26, e também, no artigo 38 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de Junho de 1993, regramento geral do procedimento de licitação, sob pena de incorrer em crime previsto na mesma lei.

Além de todos os elementos necessários a instrução processual, destaca-se um fator preponderante na construção do procedimento administrativo que originará o processo de Inexigibilidade: o serviço apresente determinada singularidade e que o serviço não seja de publicidade ou divulgação e em relação ao contratado: que o profissional detenha a habilidade pertinente, que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido, que a especialização seja notória e que a notória especialização esteja intimamente relacionada com a singularidade pretendida pela administração.

Desta forma, resta claro, que o serviço a ser contratado deve apresentar uma singularidade que inviabilize a competição entre os diversos profissionais técnicos especializados. O cerne da questão é que a singularidade é do objeto do contrato, é o serviço pretendido pela administração que é singular, e não o executor do serviço. Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais.

Não basta que o profissional seja de notória especialização. É mister que o serviço esteja compreendido dentre aqueles expressamente enumerados, e sobretudo, seja de natureza singular, ou seja, é necessária a existência de serviços técnicos que, por sua especialidade, demande alguém notoriamente especializado.

Até porque a administração pública somente depois de definir o objeto que pretende contratar é que deverá buscar o profissional para executá-lo.

Sobre a matéria, o Tribunal de Contas da União, manifestou-se, por meio do Acórdão 1074/2013-Plenário, TC 024.405/2007-1, relator Ministro Benjamin Zymler, 08/05/2013, abaixo transcrito:

“O conceito de singularidade de que trata o artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, não está vinculado à idéia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Desta forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidades de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.”

O TCU também já se manifestou sobre a contratação de escritório de advocacia, por meio de inexigibilidade de licitação, nos Acórdãos nº 116/2002 – Plenário 1691/2004 – Primeira Câmara, 1439/2003 – Primeira Câmara:

“A diferença entre as duas contratações é que a primeira era objeto certo e determinado, enquanto que a segunda era genérica, para todos os processos no TRF-1ª Região e nos Tribunais Superiores. A jurisprudência deste Tribunal é firme no sentido de considerar irregular este último tipo de contratação direta para a prestação de serviços comuns de advocacia, agravada pelo fato do objeto ser genérico e indeterminado, uma vez que,

nesses casos, não há que se falar em singularidade do objeto.”

Portanto, deve-se considerar, ainda, um outro elemento que deve ser somado aos demais, que é a confiança. É justamente esse fator que irá solucionar questão prática de ocorrência frequente, quando se comprova que o objeto é singular, mas existe mais de um notório especialista capaz, em tese, de realizar o serviço.

DO PARECER

Diante do exposto opina-se pela **legalidade** da contratação por inexigibilidade de licitação para contratar os serviços de Assessoria e Consultoria Contábil (especializada contabilidade pública) **MARCOS ANTONIO FEITOSA DA COSTA-ME, inscrita no CNPJ sob o nº 38.135.711/0001-46**, desde que se priorize a singularidade do objeto. Portanto, torna-se possível a contratação de serviço técnico especializado, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 25, inciso II c/c artigo 13 da Lei Federal nº 8.666/1993, se observadas às exigências ali previstas, que requer a conjugação de três fatores: o serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa e a natureza singular do serviço a ser contratado. Tendo o elemento confiança, também destaque na conjugação desses três fatores, pois contribuirá para a discricionariedade do gestor, quando diante de mais um profissional qualificado. Em resumo não é a notória especialização da empresa ou do profissional a ser contratado que possibilitará a contratação direta, ou seja, sem a realização de processo licitatório, mas a singularidade do objeto, que ensejará a necessidade de um profissional qualificado, e não o contrário. A conjugação do serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional e a natureza singular do serviço no campo contábil são lícita e possível, desde que observadas as exigências legais acima descritas. Essas atividades demandam especialidade intelectual e guardam na medida do caso concreto adequação a hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no artigo 25, inciso II da Lei Federal nº 8.666/1993. O administrador municipal ao utilizar tal permissão legal deve demonstrar de maneira pormenorizada por meio de lastro comprobatório e idôneo.

Portanto, abstraindo-se dos detalhes técnicos alheios a sua área de atuação, esta Assessoria Jurídica manifesta-se **favorável** à minuta do contrato e a Inexigibilidade de Licitação, desde que previamente atendido os requisitos, conforme preceitua o referido diploma legal.

Por fim, ressalte-se que o presente parecer tem caráter opinativo, não vinculando o administrador em sua decisão, consoante entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos do Mandado de Segurança nº 24.078, da



Relatoria do eminente Ministro Carlos Veloso. É o parecer.

São João do Araguaia, 11 de janeiro de 2021.

MARCEL HENRIQUE OLIVIERA DUARTE
Procurador