



PARECER JURÍDICO/2022

EMENTA: INEXIGIBILIDADE. CONSULTA VISANDO A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS DE ACESSORIA CONTÁBIL, FINANCEIRA E GESTÃO FISCAL, INCLUINDO A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS INFORMATIZADOS DE CONTABILIDADE, ORÇAMENTO PÚBLICO E DISPONIBILIDADE DE DADOS EM TEMPO REAL PARA O PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PARA O FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PAUDALHO, FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PAUDALHO, PREFEITURA MUNICIPAL DE PAUDALHO, FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PAUDALHO E AUTARQUIA DE TRÂNSITO DE PAUDALHO. ART. 25, INCISO II, DA LEI FERAL N° 8.666/93.

Trata o presente de processo encaminhado para análise e emissão de parecer acerca da possibilidade de Inexigibilidade de licitação para contratação direta da empresa de contabilidade TABS ACESSORIA CONTÁBIL EM GESTÃO PÚBLICA EIRELI, tendo como objeto a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria contábil, financeira e gestão fiscal, incluindo a implantação de sistemas informatizados de contabilidade, orçamento público e disponibilidade de dados em tempo real para o portal da transparência para o Fundo Municipal de Assistência Social de Paudalho, Fundo Municipal de Saúde de Paudalho, Prefeitura Municipal de Paudalho, Fundo Municipal de Educação de Paudalho e Autarquia de Trânsito de Paudalho.

Além das justificativas das contratações, foram encaminhados a razão da escolha do executante, Propostas de Preço, CNPJ, Contrato social, certidões fiscais, notas fiscais, atestados de capacidade técnica, certificados de diversos cursos e participações em seminários, preço de mercado, dentre outros documentos.

1. FUNDAMENTAÇÃO:

1.1 Preliminarmente:

De início, antes de adentrar especificamente no processo encaminhado, **é de suma importância destacar que compete à assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico**, de modo que não é competência, tampouco cabe-nos relatar/opinar sobre aspectos relativos à discricionariedade da administração pública na prática dos atos administrativos, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e financeira, salvo naquelas situações absurdas, de fácil verificação.

Isso quer dizer, para que reste claro, que não cabe a esta assessoria discutir a necessidade da realização da contratação, suas especificações, já que lhe falta conhecimento e competência institucional para tanto.

Os limites do presente parecer acima mencionados se justificam em razão do princípio da deferência técnico-administrativa.



Ou seja, quando a matéria for eminentemente técnica, envolvendo aspectos multidisciplinares (jurídica, preços de mercado, necessidade da contratação), como é de um procedimento que visa a contratação por ente público, convém que o setor jurídico atue especificamente quanto ao que dispõe a legislação aplicável à matéria.

Necessário destacar, ainda preliminarmente, que a natureza do parecer ora elaborado é meramente opinativa, devendo, por essa razão, passar pelo crivo da CPL, assim como do ordenador de despesas, uma vez que a opinião explanada não é vinculante, podendo os agentes públicos, de forma justificada, agirem de modo divergente do que aqui se opina.

Aliás, além de não ser vinculante, o presente parecer sequer é obrigatório, visto que a Lei nº 8.666/93 não prevê a necessidade parecer jurídico nos casos de inexigibilidade, mas tão somente para análise da minuta do edital, contratos, convênios, e assim por diante.

2. DA ANÁLISE:

É de conhecimento público que a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, prevê que:

Art. 37 (...)

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

Percebe-se que, em regra, os casos de contratações públicas devem ser precedidos da realização de certame licitatório, sendo dever do administrador a escolha da proposta que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes.

Ocorre que a redação do próprio inciso já se inicia elucidando a possibilidade de, em determinadas situações, haver exceções à obrigatoriedade de licitar, o que caberia à legislação infraconstitucional dispor, quando da regulamentação do dispositivo constitucional, como de fato foi feito, através da Lei nº 8.666/93.

A supramencionada lei prevê a possibilidade da contratação direta, que pode ocorrer nos casos de licitação dispensada (art. 17), licitação dispensável (art. 24), e licitação inexigível (art. 25).

Como ressaltado acima, o artigo 25 trata da hipótese em que a licitação é inexigível, ou seja, **quando não é viável a competição**, seja em decorrência da singularidade do objeto contratado ou da **existência de único agente apto a realizar ou fornecer o serviço ou produto buscado**.

Logo, compreende-se que não é apenas nos casos onde não há uma pluralidade de alternativas que é inexigível a licitação.



Neste sentido:

“o conceito de viabilidade de competição não é simplisticamente reconduzível à mera existência de uma pluralidade de sujeitos em condições de executar uma certa atividade. Existem numerosas situações em que a competição é inviável não obstante existirem vários particulares habilitados a executar a atividade objeto da contratação” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15ª ed. Dialética. São Paulo.)

Assim, tem-se que na inexigibilidade a licitação não é possível pela inviabilidade de competição e, portanto, desnecessário o procedimento licitatório, havendo a contratação direta.

Por outro lado, necessário ressaltar que dentre o **rol exemplificativo** do artigo 25, temos o inciso II, que dispõe sobre a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 da mesma Lei nº 8.666/93, de natureza singular, desde que seja configurada a notória especialização de tais profissionais:

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;

Por sua vez, discorre o art. 13 da LLCA:

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;

Assim, para que haja a possibilidade da contratação por meio de inexigibilidade, com base em tal inciso, deve-se observar alguns pontos, a saber: singularidade do objeto e notória especialização.

2.1 DA NATUREZA TÉCNICA E SINGULAR DOS SERVIÇOS CONTÁBEIS:

Inicialmente é importante que se compreenda a definição de serviço singular, entendido como aquele cuja prestação necessita de determinado profissional para ser realizado. Marçal Justen Filho¹ assim define:

Singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo.
(...)

Ou seja, a fórmula ‘natureza singular’ destina-se a evitar generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar

¹ [4] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12ª edição. São Paulo: Dialética, 2008, pp. 350 e 351



se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não.

(...)

É necessário examinar se um profissional qualquer de qualificação média enfrenta e resolve problemas dessa ordem, na atividade profissional comum.

Singular é a característica do objeto que o distingue dos demais. Este ponto, data vênua, é o que merece maior atenção. Se a maioria dos serviços podem ser realizados pelos profissionais do quadro do próprio ente público, não se pode dizer de outros serviços, a exemplo da assessoria em contabilidade pública, especialmente a que engloba conhecimento na área de planejamento orçamentário.

A esse respeito, por meio do Acórdão nº 1.437, publicado em 03 de junho de 2011, o TCU aprovou a Súmula nº 264, com o seguinte teor:

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 8.666/93.

Em 17 de agosto de 2020 foi promulgada a Lei Federal nº 10.039/2020, que, entre as suas disposições, modifica o art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295/1946, acrescentando os §§ 1º e 2º, com a seguinte redação:

Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

“Art.25.

(...)

§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

§2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade 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.”

Com efeito, a contratação de serviços de consultoria e assessoria contábil na área pública pela Administração, seja por meio de profissional pessoa física, ou mesmo pessoa jurídica, como no caso em tela, reveste-se de singularidade na medida em que exige do profissional argúcia e desenvoltura em seu desenvolvimento, para não levar à falência a atividade desenvolvida pelo administrador público, que por tal motivo deve depositar confiança especial naquele contratado.

Fora isso, também é necessário concluir pela impossibilidade, numa comparação entre diversos contadores ou sociedade de contadores, a realização de qualquer modalidade licitatória na qual o menor preço seja ou possa ser o fator de julgamento, haja vista a dificuldade de conciliar o Código de Ética Profissional do Contador (Resolução CFC nº 803/1996) e as modalidades de licitação da Lei nº 8.666/93.



Ora, se o Código de Ética do Contador veda a mercantilização da profissão com o aviltamento de valores dos honorários (art. 8º do Código de Ética), como conciliar tais princípios com a participação de contadores, concorrendo com outros contadores em uma licitação de menor preço, nos moldes dos arts. 45, I e § 2.º da Lei 8.666/93.

O objeto do contrato a ser celebrado engloba a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria contábil, financeira e gestão fiscal, incluindo a implantação de sistemas informatizados de contabilidade, orçamento público e disponibilidade de dados em tempo real para o portal da transparência para o Fundo Municipal de Assistência Social de Paudalho, Fundo Municipal de Saúde de Paudalho, Prefeitura Municipal de Paudalho, Fundo Municipal de Educação de Paudalho e Autarquia de Trânsito de Paudalho. Os serviços pretendidos são singulares já que permeiam diversos outros serviços das áreas orçamentária, financeira e a própria área contábil, demandando um assessoramento especializado, singular e experiente. Portanto, os serviços a serem contratados são técnicos especializados, na forma do Art. 13, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

Deste modo, à luz de tudo o que foi demonstrado, resta evidente que a atividade de consultoria e assessoria contábil, é, por sua natureza, uma atividade de natureza técnica e singular. De toda a sorte, a própria doutrina, de forma majoritária, não nega a possibilidade de contratação com fundamento no caput do art. 25 da Lei 8.666/93.

2.2 DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO:

Tendo em vista o entendimento jurisprudencial e alteração legislativa trazida pela Lei nº 14.039/2020, verifica-se que para se enquadrar como serviço técnico e singular, deve a empresa contratada possuir notória especialização.

A notória especialização do profissional, ou da empresa para fins de contratação pela Administração Pública está delimitada na Lei de Licitações (art. 25, § 1º):

Art. 25. (...) § 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.

O legislador privilegiou a notória especialização decorrente de diversas fontes do saber tais como: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento e equipe técnica. O que possibilita amplo rol documental apto a atestar a notória especialização almeja na lei.

José dos Santos Carvalho Filho² conceitua a notória especialização da seguinte maneira:

A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. **Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como**

² Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 25. ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587/2012. São Paulo: Atlas, 2012. pg. 269/270.



estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero. Além dessas características, impõem a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que "singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.

No caso sob análise vê-se que a empresa TABS ASSESSORIA CONTÁBIL EM GESTÃO PÚBLICA EIRELI qualificou equipe técnica. Nesse quesito, ao verificar os documentos fornecidos pela empresa, constatou-se que os profissionais responsáveis pela execução dos serviços, sócios e colaboradores possuem renome, larga qualificação e experiência profissional multidisciplinar.

Destaque-se também que a empresa foi fundada em 01 de fevereiro de 2002, sendo que seu sócio fundador atua na área de assessoria há mais de 30 anos, tendo contribuído diretamente com o avanço de temas relacionados a contabilidade pública municipal ao longo dos anos.

Outro ponto de destaque, refere-se a ampla capacidade de atendimento aos clientes, visto que em consulta ao link: <https://sistemas.tce.pe.gov.br/tomeconta/Telainicial!principal>, constata-se a existência de diversos contratos com outros municípios.

Do conjunto dos aspectos apresentados na documentação oferecida pela empresa para fins de comprovação da notória especialização, depreende-se como certa a notória especialização do profissional, sendo suas características profissionais ideais para o exercício das funções exigidas em contrato.

Consequentemente, tendo a notória especialização da empresa sido comprovada com tamanha clareza, restou configurada também a singularidade dos serviços em acordo a condicionante disposta no art. 25, § 1º do decreto Lei nº 9.295/1946.

3. DAS MINUTAS DOS CONTRATOS:

De acordo com o parágrafo único do artigo 38, da Lei de Licitações e Contratos, também cabe à assessoria jurídica a análise do contrato a ser firmado pela Administração Pública.

No caso concreto, salvo melhor juízo, entendo que restaram preenchidas as exigências previstas no artigo 55 da Lei nº 8.666/93.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

As áreas requisitantes indicam a contratação da empresa TABS ASSESSORIA CONTÁBIL EM GESTÃO PÚBLICA EIRELI, empresa que presta serviços de assessoramento em contabilidade pública e que conta com responsáveis técnicos dotados de notoriedade.

Da mesma forma, nota-se que os documentos colacionados pela pessoa jurídica espelham a sua regularidade jurídica, técnica e fiscal.



Logo, considerando a Administração que o serviço a ser contratado é singular, nos termos acima postos, poderá escolher, de forma discricionária e devidamente justificada, o profissional para prestá-lo, fazendo-o em razão de sua notória especialização e do grau de confiança que nele deposita.

A justificativa da contratação pretendida encontra-se presente na documentação apresentada pela empresa, bem como justificativas das autoridades contratantes.

Logo, restou configurada nos autos a existência de motivação técnica para a subsunção da presente hipótese de inexigibilidade de licitação, com apontamento das causas que levaram a administração a concluir pela contratação.

Quanto aos valores, a regularidade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. A propósito, destaca Marçal Justen Filho:

“A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais.”

No tocante ao preço de mercado, e a compatibilidade com o valor ofertado pelo proponente, percebe-se que a administração apontou os motivos que levaram ao seu convencimento quanto à contratação, elucidando, no processo de contratação, os que levaram a contratação direta, assim como todo o processo de formação de preço, levando em consideração os patamares atualmente ou recentemente despendidos por outros municípios para a prestação de serviços conexos aos serviços a serem contratados.

De outro turno, consoante deliberação proveniente da Corte de Contas da União (Acórdão 260/2002 - Plenário), deve ser observada a exigência legal (arts. 29, incisos I a IV, e 55, inciso XIII, da Lei nº 8.666/1993) de que nas licitações públicas, mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade, é obrigatória a comprovação da regularidade fiscal, a qual deve ser verificada pela área técnica antes da assinatura do contrato.

Registro, ainda, que se eventualmente for realizada a contratação em discussão, necessário consignar nos autos o comprovante de designação de representante da Administração responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução contratual, em observância às exigências contidas nos arts. 58, III, e 67 da Lei 8.666/93. Logo:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em: (...)9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, determinar à Agência Nacional de Energia Elétrica a adoção das seguintes providências: (...)9. faça constar dos processos de contratação comprovante da designação do representante da Administração responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do respectivo



Prefeitura do
PAUDALHO



contrato, em observância às exigências contidas nos arts. 58, III, e 67 da Lei 8.666/93,
(Acórdão nº 642/2004 – Plenário)

5. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, manifesta-se esta Assessoria Jurídica, abstendo-se de imiscuir nos aspectos de natureza técnica, administrativa e de conveniência e oportunidade, pela inexistência de óbices jurídicos à pretensa contratação direta, com supedâneo no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, desde que observadas as recomendações e orientações contidas no presente opinativo.

Alerto, por fim, que acaso seja feita a inexigibilidade, deverá ser comunicada dentro de 3 (três) dias à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos, conforme disposição do já citado artigo 26.

Esse parecer é meramente opinativo, não vinculando a atuação da Administração Pública.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paudalho/PE, 04 de abril de 2022.

Flávio Bruno de Almeida Silva
OAB/PE 22.465
Almeida Paula Advogados Associados

Vadson de Almeida Paula
OAB/PE 22.405
Almeida Paula Advogados Associados