



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ

PARECER JURÍDICO

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 240201/2020

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

ASSUNTO/OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL, PARA DESENVOLVER ATIVIDADES NO ÂMBITO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA NAS ÁREAS TÉCNICO – CONTÁBIL, ORÇAMENTÁRIA, PATRIMONIAL E FINANCEIRA, COM A FINALIDADE DE ENVIO E ACOMPANHAMENTO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS JUNTO AOS ÓRGÃOS COMPETENTES, PELO PERÍODO DE 310 (TREZENTOS E DEZ) DIAS.

1 – RELATÓRIO

Versa o presente parecer jurídico acerca do requerimento formulado pela secretaria municipal de finanças–comissão permanente de licitação, em relação a possibilidade/legalidade para a contratação de empresa para prestar serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria contábil, para desenvolver atividades no âmbito da gestão administrativa nas áreas técnico – contábil, orçamentária, patrimonial e financeira, com a finalidade de envio e acompanhamento das prestações de contas junto aos órgãos competentes, pelo período de 310 (trezentos e dez) dias, mediante contrato administrativo realizado por **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO (Nº240201/2020)**, a fim de atender a demanda, nos termos do artigo 38 da Lei 8.666/93.

Vieram os autos a esta Procuradoria. A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único do art. 38, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

É de máxima importância aclarar que a análise neste parecer se restringe a verificação dos requisitos formais para deflagração do Processo Administrativo Licitatório. Destacando-se ainda que a análise será restrita aos pontos jurídicos, estando excluídos quaisquer aspectos técnicos, econômicos e/ou discricionários.



ESTADO DO PARÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ

É o relatório acerca do caso *sub examine* ao qual esta Procuradoria passa a se manifestar:

2 – DO MERITO

Oportunamente, antes de iniciar análise do mérito, convém elucidar que este parecer se restringe especificamente a verificação dos requisitos formais para deflagração do processo administrativo licitatório, bem como da análise da minuta de edital e suas informações de praxe, sendo que, com a elaboração do presente parecer, ora se atenta as disposições do parágrafo único do artigo 38 da lei 8.666/93.

Nota-se que o parecer é o instrumento jurídico pelo qual o Advogado consultivo presta assessoramento técnico ao Poder Público. Por via deste, o advogado público desenvolve o raciocínio jurídico em torno de questionamentos formulados pela área técnica da Administração.

Pois bem. No Ordenamento Jurídico Pátrio, a Carta Magna Federal instituiu em seu art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser precedidas, em regra, de licitação. Desse modo, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 8.666/93 que dispõe sobre os procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

O ordenamento jurídico prevê a obrigatoriedade de licitar como sendo inerente a todos os órgãos da Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pelos entes federados, direta ou indiretamente.

Conforme dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Como regra, a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

“Art. 37. (...)

Av. Santo Antônio, Gurupá - PA, 68300-000
CNPJ: 04.876.397/0001-30. Fone: (91) 3692-1421



ESTADO DO PARÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ

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.”

“Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa. Depreende-se isto do contido no art. 3º, da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa

Av. Santo Antônio, Gurupá - PA, 68300-000
CNPJ: 04.876.397/0001-30. Fone: (91) 3692-1421



ESTADO DO PARÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ

que se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

Cumprе destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

No caso em tela, cuida-se de exame da aplicação do art. 25 e incisos da Lei nº 8.666/93, que dispõe sobre as hipóteses de contratação pela Administração Pública mediante Inexigibilidade, 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 artigo 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.

Estas hipóteses vistas supra mitigam o rito ordinário visto nas demais hipóteses de contratação, isto porque, mesmo que se possa realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, pode dispensá-la, como são os casos previstos no art. 24 da Lei 8.666/93, e ainda, diante de particularidades, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitam a realização da licitação, como nos casos previstos no art. 25, deste diploma legal.

Desse modo, observa-se que nos casos previstos nos incisos II e III, do art. 25, materialmente há possibilidade de se realizar o processo de licitação. Todavia, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento naquelas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atingimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria



ESTADO DO PARÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ

o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, em razão da singularidade do objeto da futura contratação e da infungibilidade dos serviços e do prestador.

No tocante ao inciso II do mencionado art. 25, há previsão da inexigibilidade para os serviços técnicos especializados, enumerados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, dentre os quais estão inclusos os serviços de Assessorias ou Consultorias Técnicas (art. 13, III).

Observa-se então que a própria lei especifica a exceção à regra geral, uma vez que determina a inexigibilidade de licitação para esses casos, o que não se confunde com a dispensa, pois esta pressupõe a exigibilidade da licitação que, no entanto, se amolda a um dos casos elencados pelos incisos do art. 24, que lhe garantem a dispensa da licitação.

Ocorre que em se tratando do art. 25, particularmente no que tange o inciso II, que se amolda a hipótese da Consultoria e Assessoria de natureza técnica, como é o caso da Contabilidade, objeto da presente análise, a licitação não é apenas dispensada, é inexigível. Vale dizer, portanto, que, ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público e, caso este contrate serviços de contabilidade sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

Dessa forma, a observância a estas normas dá ensejo à harmonia entre a discricionariedade e a legalidade estrita, eis que o ordenamento jurídico é observado, à luz dos princípios gerais da Administração Pública.

Destarte, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe obediência à lei, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível.

Portanto, sendo legais as hipóteses de inexigibilidade de licitação, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos para a exceção ao regime geral. Um desses requisitos é objetivo, qual seja: a singularidade do objeto (serviço). O outro é subjetivo, e guarda referência com os atributos do contratante.

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços técnicos de consultoria e assessoria, na área da contabilidade, que serão prestados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão.

Serviços técnicos especializados são aqueles que envolvem alta especialização em determinada área do conhecimento, que demandam um primor técnico diferenciado, requerendo um conteúdo subjetivo na sua execução, um toque de personalidade, que o



ESTADO DO PARÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ

qualifica como singular.

Já a característica da singularidade é atribuída a um bem, no sentido de que seja inigualável, podendo ser considerado inequivocamente singular à medida que todos os outros bens lhe são diversos. Pode ser também a qualidade atribuída a um serviço, em razão de suas peculiaridades, devidas principalmente ao meio de execução e não necessariamente ao resultado. No que tange a singularidade do objeto impende trazer a manifestação de Marçal Justen Filho, nesse sentido:

“Em todos os casos de inviabilidade de competição há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse público dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea”
(JUSTEN FILHO, Marçal. Ob. Cit., p.272)

Assim, tem-se que a singularidade a que a Lei de Licitações se refere está ligada ao fato de que os muitos parâmetros legais e documentais, e de interesse coletivo, a serem respeitados e observados pela contabilidade e seus profissionais, tem inerente o risco da aplicação de penalidades graves e prejuízos irreparáveis ao gestor, que se dá ensejo ao acompanhamento de uma consultoria permanente e especializada, cuja atribuição é justamente a prestar da melhor forma as funções contábeis, a exercer de modo legal, zeloso e probo as atividades ligadas a Contabilidade.

As particularidades da profissão e a confiança que se deposita em profissionais da contabilidade revelam a natureza personalíssima de seu trabalho, já que podem culminar em graves sanções ao gestor.

Com efeito, os serviços de contabilidade são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo ser considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuitio personae*.

Outrossim, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa singularidade seja relevante. Ou seja, ainda que os serviços de natureza contábil sejam singulares, é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello:

“[...] a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de

**Av. Santo Antônio, Gurupá - PA, 68300-000
CNPJ: 04.876.397/0001-30. Fone: (91) 3692-1421**



ESTADO DO PARÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ

quem o executa, atributos, esses, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessários para a satisfação do interesse em causa" (2000, p. 479)."

Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e quando o produto do trabalho do profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público, aliado à aptidão técnica, no quantitativo e na especialidade de conhecimento e experiência dos profissionais que circundam um propenso contratado, não abrangidos pelo pessoal da Administração Municipal.

Dessa forma, ainda que não exista um critério objetivo, um padrão geral para se definir a existência de singularidade ou não em determinado serviço, estando intimamente atrelada essa análise a cada caso, no caso em tela há a caracterização dos serviços técnicos especializados, e em especial por inexistir no âmbito da Prefeitura Municipal uma mão-de-obra especializada dessa forma, com grande experiência em Administração Pública, dotada de um acompanhamento pormenorizado no âmbito do planejamento, da receita, da despesa e prestação de contas junto ao Tribunal de Contas, o qual enseja um amplo conhecimento técnico, de modo que um profissional ou uma empresa que não detenha em seu corpo consultores, altamente qualificados não será capaz de direcionar a contabilidade por meios eficazes e legais, o que acabará por comprometer o resultado final, podendo comprometer a fiel prestação de contas e resultar em diversas penalidades à municipalidade e seus gestores.

Ademais, ressalta-se que a expertise diferenciada exigida é do profissional da contabilidade e não da pessoa jurídica, mesmo porque é aquele quem prestará o serviço em nome desta. Percebemos, então, que não há relevância o tempo de existência da pessoa jurídica contratada, portanto, existe a singularidade dos serviços prestados pelos sócios e profissionais da mesma.

Os serviços ora em análise exigem inequívoco conhecimento específico e experiência das pessoas que irão realizá-lo, e a provável ora contratada, demonstra possuir, através de seus sócios, tal requisito o que ficou demonstrado nos quatro últimos anos em que a referida empresa manteve contratos similares.

Ressalta-se que os serviços contábeis tem intrinsecamente uma relação marcada pelo elemento confiabilidade, que são de caráter subjetivo, porém, aliadas às demais características que denotam a notoriedade do profissional da contabilidade. Corroborando isto o entendimento de Adilson de Abreu Dallari:

"[...] existem assuntos de grande repercussão política, correspondentes a programas ou prioridades determinadas exatamente pela supra-estrutura política eleita democraticamente
Av. Santo Antônio, Gurupá - PA, 68300-000
CNPJ: 04.876.397/0001-30. Fone: (91) 3692-1421



ESTADO DO PARÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ

pelo corpo social. Temas dessa natureza requerem o concurso, ou de assistentes jurídicos nomeados para cargos de provimento em comissão, ou a contratação temporária de profissionais alheios ao corpo permanente de servidores" (2000, p. 02)."

Desse modo, a presença do elemento confiança justifica o fato do Poder Público poder escolher, dentre os muitos profissionais devidamente gabaritados e competentes, aqueles que mais despertem sua confiança, isto é, aquele que tenha, aos olhos do Poder Público, maior compatibilidade com seus desideratos (FIGUEIREDO, 1994, p. 32).

Logo, os atributos profissionais do contratado devem despertar no contratante a convicção de que o serviço deste será certamente superior ao dos demais, em atendimento às necessidades da Administração e às exigências da situação concreta.

Igualmente a confiança tem origem na discricionariedade de que dispõe o Poder Público ao tratar de questões de mais alta relevância jurídica ou política. Não se pode esperar que o administrador tenha objetividade total. Certamente, a escolha de certos profissionais em detrimento de outros, levará em consideração a confiança e segurança de que a atividade será realizada a contento por aquele que se contrata.

É neste sentido, aliás, é o que vem entendendo as Cortes Superiores Pátrias, a exemplo do Excelso Supremo Tribunal Federal, *mutatis mutandis*:

*“Processo: AP 348 SC Relator(a): EROS GRAU Julgamento: 15/12/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03- 08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322. Parte(s): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; LEONEL ARCÂNGELO PAVAN e PAULO ARMÍNIO TAVARES BUECHELE E OUTRO(A/S) Ementa: AÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS FACE AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA. LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL.** (...) 2. **“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*



ESTADO DO PARÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ

confiança da Administração em quem deseja 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). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente." (grifou-se)

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da contratação de serviços contábeis de assessoria e consultoria, com fulcro no art. 25, II combinado com art. 13, inciso III e V, da Lei nº 8.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais, pelo que se reputa os grandes indícios de que a experiência, organização e aparelhamento da empresa, permitem concluir que dos seus estudos técnicos e efetiva orientação e execução se chegará à plena satisfação do objeto do contrato, o que evidencia, ainda, a singularidade do serviço a ser oferecido e a sua notória especialização, corroborada com atestados de capacidade técnica.

Quanto ao presente caso, acredita-se estarem presentes estas exigências legais, eis que ficou demonstrado que o profissional da assessoria contábil possui experiência e conhecimentos específicos relacionados a Serviços de Assessoria e Consultoria em Contabilidade Pública, o que indica a idoneidade para atender a necessidade do presente, o que se enquadra no que prevê o § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Ressalta-se que todas as informações contidas nos autos em análise por esta Procuradoria, é de inteira responsabilidade da Administração, onde, *prima facie*, mostra a ausência de qualquer vício que inviabilize a presente contratação.

Neste diapasão, por todo exposto, esta Procuradoria Municipal, considerando que até então o procedimento não apresenta irregularidades que possam macular o certame, diante da documentação acostada aos autos, esta Procuradoria opina e observado o valor a ser praticado na contratação que não poderá ser superior aos preços comparativamente praticados no mercado, opina-se pela possibilidade da contratação direta da empresa CONTROLE ASSESSORIA E GESTÃO CONTÁBIL E TI EIRELI, com fundamento no art. 25, II combinado com art. 13, V, ambos da Lei nº 8.666/93, e as alterações que lhe foram realizadas. Remeta-se o presente ao Prefeito de Gurupá-PA.

Av. Santo Antônio, Gurupá - PA, 68300-000
CNPJ: 04.876.397/0001-30. Fone: (91) 3692-1421



ESTADO DO PARÁ

PREFEITURA MUNICIPAL DE GURUPÁ

Gurupá/PA, 24 de fevereiro de 2020

JORGE LUÍS DE ALMEIDA GOMES
Procurador Geral do Município de Gurupá/PA.
OAB 16855
Dec.117/2020-PMG