



PARECER N° 002/2023

PROCESSO N°: 002/2023

INEXIGIBILIDADE N°: 002/2023

INTERESSADO: Câmara Municipal de Macaparana - PE

EMENTA. DIREITO ADMINISTRATIVO.
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.
INTELIGENCIA DO ART. 25, II, DA LEI N°
8666/1993. POSSIBILIDADE DE
CONTRATAÇÃO.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta assessoria jurídica para análise e emissão de parecer acerca da possibilidade de contratação de contador ou escritório de contabilidade para prestação de serviços técnicos especializados em consultoria orçamentária, financeira e assessoria contábil para atender as necessidades da Câmara Municipal de Macaparana-PE.

A contratação visa suprir as necessidades de assessoria e consultoria contábil da Câmara Municipal com o fim de atender o grande volume de demandas orçamentária, financeira e administrativas de natureza contábil, a exemplo de: avaliação dos conhecimentos dos atos e fatos de natureza patrimonial, orçamentária e de controle com emissão de parecer, avaliação contábil, por amostragem dos processos de pagamentos acerca da observância do fluxo da despesa pública, orientação e acompanhamento acerca das ações a serem tomadas para cumprimento do artigo 42 da LRF.

Fundamenta a contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, e art. 2 da Lei nº 14.039/2020, sob justificativa de que a Contabilidade Pública é uma área que permite manter o controle do patrimônio público. Neste sentido, a contratação de Consultoria contábil especializado é de suma importância visando o prosseguimento tranquilo das atividades realizadas no setor de contabilidade, para cumprimento ao que estabelecem as normas de direito público.



Inicialmente cumpre-nos registrar o que reza o art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93, que trata do Procedimento e Julgamento dos processos licitatórios:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

[...]

VI – pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade. (Destacamos)

Em cumprimento, portanto, à determinação legal, passa-se à análise da questão trazida nestes autos.

É o sucinto relatório. Passo a opinar.

2-FUNDAMENTAÇÃO

As aquisições e contratações públicas, seguem em regra, o dever de licitar, previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal. No entanto, o comando constitucional ressalta que a lei poderá estabelecer exceções, com a expressão “ressalvados os casos especificados na legislação”. Vejamos:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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.

As exceções, por sua vez, foram fixadas pelo legislador infraconstitucional ao editar a Lei nº 8.666/93, que trouxe nos art. 17, I e II, 24 e 25, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, respectivamente.

Diz o art. 25 da Lei 8.666/93:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

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;

Já o art. 13, prevê expressamente dentre os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível as assessorias ou consultorias técnicas e os serviços de patrocínio e defesa de causas judiciais ou administrativas, vejamos:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

(...)

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

(...)

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

Reza ainda o Lei nº 14.039/20.

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:

§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.”
(NR)

Assim, cumpre-nos registrar que o art. 25, II, da Lei nº 8.666/93, autoriza a contratação direta de serviços técnicos, enumerados no seu art. 13, c/c com o art. 1º da Lei 14.039/2020, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

O art. 13 da Lei de Licitações estabelece como serviços técnicos profissionais especializados, que desempenham trabalhos relativos a: pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

No entanto, o mero enquadramento da atividade no referido artigo, não é suficiente para que a Administração Pública contrate diretamente sob o fundamento art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, é necessário no caso concreto o atendimento do requisito de admissibilidade expressamente previsto no caput do art. 25, qual seja, a inviabilidade de competição, que, em tais situações, se cumpre através da presença cumulativa de dois pressupostos: a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado.

No caso concreto, ou seja, contratação de serviços contábeis, vê-se que é impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do contador, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.

Nessa perspectiva Vera Lúcia Machado Do D'Ávila se expressa:

“Singular é o serviço que, por suas características intrínsecas, não é confundível com outro. Não ser confundível com outro não significa que seja o único, mas que contenha tal qualidade ou complexidade que impossibilite sua comparação (In: DI PIETRO, 1994, p. 65)”



Por outro lado, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa singularidade seja relevante. Ou seja, ainda que os serviços contábeis sejam singulares, é necessário que seja tão relevante e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido Celso Antônio Bandeira de Mello, menciona que serviços singulares, de modo geral:

“São todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente - por equipe -, sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida (2000, p. 470).”

Ou seja, ainda que os serviços Da análise dos documentos juntados no processo (atestados de capacidade técnica, habilitação legal e comprovação de idoneidade) resta claro o nexo de causalidade entre o objeto da sociedade e o da contratação, ou seja, serviços contábeis. Constata-se, portanto, que o serviço oferecido é de notória qualidade e especialidade técnica. O escritório, segundo os documentos repousados, já obteve contratos com outras pessoas jurídicas de direito público, ocasião em que se fez claro a satisfação dos seus usuários com o serviço prestado.

Assim, a contratação de prestação de serviços de assessoria e consultoria contábil pela Administração Pública, seja por meio de profissional pessoa física, ou mesmo pessoa jurídica, como no presente caso, reveste-se de singularidade na medida em que exige do contratado perspicácia no desempenho de suas funções, objetivando zelar pelas atividades desenvolvidas pelo administrador público que, por tal razão, deve depositar confiança especial naquele contratado.

Ainda sobre o tema da singularidade, Marçal Justen Filho (Boletim de Licitações e Contratos, NDJ, nº 6. p. 274-5), reforça a ideia da singularidade da prestação de serviços de advocacia, que do mesmo modo é aplicável a serviços contábeis, quanto ao caráter individualíssimo e de cunho não mercantil, senão vejamos:

“Temos, portanto, de examinar se as regras que regulam o exercício da atividade são compatíveis com a natureza do certame licitatório. E isso propicia uma distinção fundamental, entre atividades empresariais ofertadas ao mercado, que se fazem sob regime competitivo, e atividades que não se fazem sob regime



competitivo. Posso imaginar que há certo tipo de atividade que é caracteristicamente atividade empresarial, em que a estruturação da atividade é busca de clientela e de oferta permanente de contratação no mercado. Quando se trata de serviços que retratam uma atividade subjetiva, psicológica, que são, em última análise, continuação de uma manifestação interna de liberdade, não podemos assemelhar o desempenho da atividade a um o profissional como regra.

[...]

Quando, porém, se imagina o serviço de advocacia como manifestação da liberdade interna de cada sujeito, não há uma competição por critérios objetivo, muito menos econômico, isto é inviável, incompatível com a natureza do interesse público a ser satisfeito, que não vai ser preenchido por aquele que fornecer uma proposta de menor preço nesse de melhor técnica; porque é impossível predeterminar de antecipação quais serão as técnicas a serem adotadas na condução de uma questão jurídica.”

Quanto a notória especialização cumpre-nos registrar que é aquela detida por profissional ou empresa, no campo de sua especialidade, no caso em exame, os serviços de profissionais de advocacia, cujo desempenho anterior, experiências e equipe técnica, permita inferir que o seu trabalho é essencial e, indiscutivelmente, o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Neste sentido, já se manifestou a Corte de Contas, pelo voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, constante da Decisão-TCU nº 565/95, parcialmente transcrito:

“Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e conseqüentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade do profissional para atender ao seu caso concreto. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de um o profissional com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha ‘notória especialização’: será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga”. (grifos nossos)



Ressalte-se que este também é o entendimento exarado pelo Ministério Público de Contas do Estado da Bahia, conforme se observa do Parecer TCM 72846-14:

“A contratação de serviços técnicos (caso dos autos) sem licitação, depende, portanto, de três condições: 1) a enumeração do serviço no dispositivo legal supracitado (art. 13); 2) sua natureza singular, isto é, não basta estar enumerado no art. 13 da Lei nº 8.666/93, sendo necessário que o serviço se torne único devido à sua complexidade e relevância; e 3) a notória especialização do profissional (conforme disposto no §1º do art. 25 acima transcrito).

Assim, não é qualquer serviço descrito no art. 13 da Lei nº 8.666/93 que torna inexigível a licitação, mas aquele de natureza singular, que exige a contratação de profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa.” (STJ, Resp. 513.747/MG, Rel. Min. Gilson Dipp, Quinta Turma, Julgado em 28.01.2003).

(...) A notoriedade pressupõe que aquele profissional é o mais adequado ao atendimento do serviço, tornando-se medida essencial a comprovação de que os conhecimentos dominados pelo profissional contratado exorbitam aqueles obtidos pelos profissionais em geral. (grifos nossos)

No caso sob análise vê-se que o escritório habilitado nos autos se qualificou, apresentando atestados de capacidade técnica, (notória especialização decorrente experiências, do desempenho anterior, do profissional), restando a documentação suficiente para qualificá-lo como detentor de notória especialização conforme preconizado no § 1º, do art. 25, da Lei nº 8.666/93.

Sobre inexigibilidade do processo licitatório, o C. TCU editou a Súmula nº 252, nos seguintes termos:

Súmula 252 – TCU - “A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.”

Neste mesmo sentido, a súmula nº 264, complementa que:



Súmula 264 – TCU 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 8.666/1993.

Deste modo, indubitável a legalidade da contratação de serviços contábeis por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, II c/c art. 13, inciso II, III e V, da Lei nº 8.666/93.

3 – CONCLUSÃO

Paulo Gabriel Domingues de Rezende
Diante do exposto, analisando a documentação acostada aos autos deste processo administrativo, opino pela legalidade da contratação por inexigibilidade de licitação do escritório LGR – ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA, com fundamento no art. 25, II c/c art. 13, II, III e V, ambos da Lei nº 8.666/93 c/c art. 2 da Lei nº 14.039/2020.

É o parecer, smj.

Paulo Gabriel Domingues de Rezende
OAB/PE nº 26.965