



PARECER JURÍDICO Nº 002/2021

CONSULENTE: PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÕES DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE PARAUAPEBAS – SAAEP.

ASSUNTO: ASSUNTO: PROCESSO LICITATÓRIO ADMINISTRATIVO Nº 0002.21/2021.CPL - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 001.2021.IL.SAAEP - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA EM CONTABILIDADE PÚBLICA, PARA ATENDER AS DEMANDAS DO SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE - SAAEP.

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO:

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar que o exame dos autos processuais administrativos epígrafados está restrito aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos. (Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da CGU/AGU, “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.”)

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Assim sendo, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas ou citadas as publicações dos atos de nomeação ou designação da autoridade e demais agentes administrativos, bem como, os Atos Normativos que estabelecem as respectivas competências, com o fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do procedimento.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe,

dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

I – DA CONSULTA

1. A Comissão de Licitação no uso de suas atribuições legais formula consulta a respeito da possibilidade de contratação, por inexigibilidade de licitação, da empresa MARYAH ONILCE ACCOUNTING EIRELI para prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica especializada em contabilidade pública para atender as demandas do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas – SAAEP, no Município de Parauapebas - PA, como descrito na carta proposta que compõe o processo administrativo de contratação ora em exame.

II – DO OBJETO DA CONTRATAÇÃO

2. Segundo se depreende da documentação acostada, principalmente o documento elaborado e encaminhado ao Gestor do SAAEP e intitulado como projeto básico, percebe-se que a contratação pretendida visa permitir ao órgão dispor de serviços técnicos especializados mediante a realização de assessoria e consultoria financeira, contábil, associado ainda à prestação de serviços de suporte técnico especializado para a organização e controle de processos de prestação de contas junto aos respectivos tribunais de contas, Ministérios, Secretarias Estaduais e demais órgãos conveniados, além do apoio na execução das rotinas administrativas vinculadas à Divisão financeira e contábil da Autarquia.

2.1. ESCOPO DOS SERVIÇOS.

Segundo consta na proposta apresentada pela empresa MARYAH ONILCE ACCOUNTING EIRELEBASE Contabilidade Eirelli, em apertada síntese os serviços serão realizados em consonância com a carta proposta que integra o processo de contratação, dele fazendo parte indissociável, se responsabilizando a empresa por prestar suporte técnico especializado de assessoria e consultoria para a formalização dos procedimentos e rotinas administrativas executadas pela Divisão de Finanças e Contábil, notadamente em relação à contabilização e formalização dos processos de arrecadação e despesas realizados pelo SAAEP e também de prestação de contas junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará.

2.2. DO QUADRO FUNCIONAL

2.2.1. As informações do órgão requisitante informam acerca da necessidade da formalização da referida contratação, tendo por base, dentre tantos outros motivos, a necessidade do suporte técnico especializado, eis que as atividades a serem realizadas exigem mais do que uma simples formação técnica, vez que apresentam complexidades que superam as simples práticas contábeis.

Justifica-se também a contratação na manifestação do setor responsável, onde o gestor alega ser necessária a manutenção dos princípios éticos que permitem sempre o aprimoramento das técnicas necessárias para o pleno atendimento das exigências estabelecidas na Carta Magna, na Constituição do Estado do Pará, bem como nas resoluções do tribunal de Contas da União, do



Estado do Pará e dos Municípios paraenses e demais normas regentes da Lei 6.515 e eficaz contabilidade pública.

2.2.2. Da mesma fora, consta nos autos administrativos em questão justificativa do setor requisitante no sentido de que a contratação em questão, observada a modalidade escolhida, atende às determinações legais presentes na Lei 8.666/93 e nas decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, condição está que entendemos como sendo fundamental para o deslinde do feito, eis que, em princípio, estamos diante da possibilidade de formalização do contrato sob a modalidade de inexigibilidade de licitação.

2.3. SINGULARIDADE DO OBJETO.

2.3.1. Por tratar-se de serviço singular e essencial à administração, porquanto se trata de licitação sui generis, específica, complexa e de alta repercussão econômica para a gestão do órgão contratante, imperioso que se verifique se estão sendo atendidas as exigências de inviabilidade de competição, bem como o enquadramento da contratação como serviços técnicos de assessorias e consultorias de natureza singular, com profissionais de notória especialização.

2.3.2. Neste sentido temos que ao examinar o objeto proposto na contratação, vê-se que se trata de contratação de empresa especializada para a execução de atividades relacionadas com a escrituração contábil e financeira da Autarquia, além do suporte técnico nos processos de elaboração das normas contábeis e orçamentárias do SAAEP, estabelecendo na verdade uma central de inteligência contábil e de prestação de contas, apta a permitir a consecução dos objetivos da administração da autarquia no que se refere ao bom e regular uso dos recursos públicos e sua clara e precisa demonstração, como se infere da documentação que compõe o aqui examinado processo administrativo de contratação.

2.3.4. Certo é o fato de que o objeto do contrato proposto contém em seu bojo todos os elementos capazes de demonstrar a singularidade do mesmo, eis que o órgão contratante terá a sua disposição suporte técnico para formalização de seus procedimentos administrativos vinculados à área financeira e contábil, atendendo em plenitude ao que alude a Lei Complementar 101, Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como à Lei 4.320, Lei da Contabilidade Pública, evitando assim executar procedimentos de forma inadequada ou mesmo passíveis de correções.

3 – ANÁLISE DOS TRABALHOS REALIZADOS PELA EMPRESA E SEU QUADRO FUNCIONAL.

3.1. Juntamente com a consulta a comissão de licitações encaminha cópia da proposta apresentada pela empresa e nela constatamos também o detalhamento dos serviços a serem realizados e a forma de atuação da equipe técnica.

Com a consulta foi anexada também farta documentação da empresa, bem como o currículo da coordenadora dos trabalhos a serem executados, além, de dezenas de atestados de capacitação

técnica e de serviços prestados pela proponente em favor de diversos órgãos da administração municipal, demonstrando a notoriedade a capacitação técnica e especialização profissional na área da contratação pretendida.

3.2. Dentre os profissionais que integram os quadros da empresa proponente destacam-se os trabalhos realizados e coordenados pela profissional Maria Onilce Rosa Pereira, reconhecidamente capacitada para o cumprimento do objeto contratual pretendido como se infere da farta documentação acostada aos autos administrativos, o que de pronto confirma a notória especialização da mesma quanto à execução do objeto da contratação pretendida, atendendo assim ao comando legal presente na Lei 8.666/93, notadamente os artigos 13, combinado com o artigo 25 da mencionada norma.

4 – ANÁLISE DA VIABILIDADE DA PROPOSTA

4.1. Para avaliação da possibilidade legal de contratação da empresa em apreço por inexigibilidade de licitação, mister se faz sejam também analisados os currículos apresentados, bem como os atestados ora juntados, confrontando-os com as disposições pertinentes contidas na Lei de Licitações, além da singularidade do objeto e a notória especialização da empresa proponente.

4.2. Neste passo temos que a Lei 8.666/93, que contém o Estatuto Licitatório, no artigo 25, inciso II, dispõe que:

"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."

4.3. O artigo 13 da lei, em referência preceitua que:

"Art. 13 - Para os fins desta lei, considera-se serviços técnicos profissionais especializados, os trabalhos relativos a:

.....

.....

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

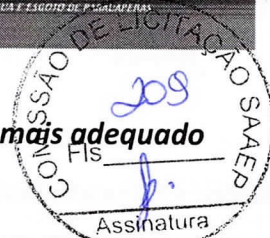
V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas."

4.4. Estabelece, ainda, o parágrafo 1º do artigo 25 da mesma lei:

"Art. 25 – omissis;

(...);

§ 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, equipes técnicas, ou de outros requisitos relacionados com suas



atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado a plena satisfação do objeto do contrato."

4.5. Marçal Justen Filho, em sua obra "Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos" (1ª ed. – Aide Editora, p. 172), ao discorrer sobre a exigibilidade de licitação, por notória especialização, leciona:

"A primeira exigência, é o profissional a ser contratado apresentar objetivamente as condições de atender as necessidades da Administração. Tratando-se de serviços científicos especializados, o exercício dos serviços pressupõe, de ordinário, certos requisitos formais, assim, a conclusão de cursos, a participação em certos organismos voltados a atividades especializadas, 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 premiado por serviços similares, a existência de aparelhamento específico, a organização de equipe técnica, etc. (...). E necessário, ainda, o requisito do reconhecimento da notoriedade. Não se exige que o profissional tenha reconhecimento de sua capacitação perante toda a comunidade. Exige-se, isto sim, que se trate de profissional destacado e respeitado no seio da comunidade de especialistas em que atua (...). Quer-se, no mínimo, sua especialização seja conhecida e reconhecida no meio especializado em que desenvolve sua atividade específica.

4.6. Pelo currículo apresentado, vê-se que a empresa possui corpo técnico altamente especializado na área da contratação pretendida, gozando os seus membros de amplo conceito no meio em que atuam. A empresa demonstrou, ainda, através de atestados, o reconhecimento de sua capacidade e o bom desempenho em contratações anteriores, atendendo assim ao comando legal presente no §1º do artigo 25 da Lei 8.666/93.

4.7. Os serviços a serem contratados inserem-se dentre os serviços técnicos especializados previstos no art. 13, inciso II da Lei 8.666-93 e de natureza singular, uma feita que a empresa empreenderá serviços de consultoria e assessoria técnica especializada em Contabilidade pública, suporte nos processos de fiscalização, emissão de pareceres contábeis e gerenciais no âmbito administrativo, que envolvem formação técnica especializada.

4.8. Constata-se a inviabilidade de competição pelo fato de que a empresa e os profissionais que a integram, contam com o reconhecimento da comunidade em que atuam, tendo participado de vários processos de suporte técnico especializados, para a execução das rotinas administrativas, vinculadas aos serviços financeiros e contábeis de diversos órgãos públicos, no Estado do Pará, conforme demonstram os atestados apresentados.

4.9. No que se refere ao preço ofertado, entendemos que o valor proposto como forma de remuneração dos serviços está de acordo com o praticado no mercado, condição esta que pode ser aferida pelos valores cobrados por serviços prestados pela respectiva empresa diretamente ao Poder Executivo e Legislativo do Município de Parauapebas, bem como demais órgãos públicos de diversos municípios, cujas cópias dos contratos estão acostadas no presente processo administrativo ora examinado.

5 – DOS ELEMENTOS DA ESCOLHA DIRETA – POSSIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE.

5.1. Destarte, justifica-se a escolha direta, em se considerando como existentes os dois núcleos ensejadores dela, a saber, empresa e ou profissionais de alto nível com a notoriedade dos executantes escolhidos e a singularidade dos serviços.

5.2. Lúcia Vale Figueiredo (in Direito dos Licitantes, 3ª ed., Malheiros, 1992, p. 34) assim nos ensina:

"Se a notória especialização é uma das exceções a regra da licitação, traz, como consequência, a possibilidade de contratações a revelia do procedimento Licitatório. E, assim sendo, há de estar bem evidenciado que se conjugam os fatores necessários a sua validade."

De conseguinte, como já afirmado, dois são os fatores que devem obrigatoriamente estar presentes:

1. existência da especialização notória, em síntese, capacidade notória.
2. necessidade desta especialização notória por parte da Administração.

5.3. Como se vê, é, pois, possível deduzir que a importância especial dos interesses públicos a serem defendidos nem sempre se coaduna com uma escolha automática, formal, impessoal, como se todos os profissionais e especialmente aqueles que lidam com as atividades de controle financeiro e contábil de órgãos públicos fossem iguais ou pudessem ser avaliados com as mesmas ferramentas, pois as nuances da contabilidade pública exigem uma capacitação e até mesmo farta experiência para a sua correta aplicação, evitando assim que o sistema de gestão contábil e financeira da autarquia incorra em erros de processamento na escrituração dos procedimentos contábeis.

5.4. É cediço que há situações em que não é irrelevante a escolha deste, ou daquele profissional; dependendo da circunstância, fica a Administração obrigada a buscar o concurso do melhor profissional, daquele que se apresente como mais habilitado, em especial quando o assunto não é do perfeito domínio dos servidores encarregados da execução dos procedimentos como é o caso em apreço.

5.5. Como sabemos a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu art. 13, faz uma enumeração (meramente exemplificativa) dos trabalhos que por ela são considerados como "serviços técnicos profissionais especializados", sendo que o referido artigo, em seu corpo descritivo, enumera diversos itens relacionados à realização de contratação para elaboração de estudos técnicos, pareceres, assessorias ou consultorias técnicas, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas e, ainda, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

É certo, pois, que o objeto da contratação em exame se enquadra dentro daquilo que a própria Lei já considera como serviços técnicos profissionais especializados, pois a contratação em foco tem o condão de dotar o SAAEP de meios e condições adequados para a boa e regular contabilização dos procedimentos financeiros executados, como se infere da documentação que integra e compõe o processo de licitação aqui analisado.

5.6. Essa enumeração está diretamente relacionada com a questão da inexigibilidade de licitação que é disciplinada pelo artigo 25 da referida Lei 8.666/93, que assim comanda:

“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 à inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.”

5.7. O dispositivo em comento não apresenta maior detalhamento quanto ao que deve ser entendido como serviço “de natureza singular” (tarefa essa muito bem cumprida pela doutrina), mas, em seu § 1º, esmera-se em indicar quais os dados ou elementos que permitem qualificar um profissional como dotado de notória especialização:

§ 1º. “Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionado com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutível o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

5.8. Certo é que do exame da documentação apresentada, se depreende facilmente que a empresa possui as condições necessárias para bem prestar os serviços a que se propõe, donde se constata a presença da notória especialização dos proponentes que possuem larga experiência profissional perfeitamente adequada aos objetivos almejados pela Administração Pública para a sua contratação, ou seja, que ela é versada exatamente naquilo para o que o órgão licitante necessita de assessoramento técnico e contábil.

5.9. Além do que, o objeto da contratação pretendida se reveste de singularidade, eis que a proponente se encarregará de desenvolver soluções específicas para a execução das tarefas administrativas vinculadas à execução orçamentária, financeira e contábil da Autarquia, bem como a elaboração de novos modelos definidos a partir da consolidação da base de dados, permitindo assim a implantação de metodologias de análise das vulnerabilidades e das potencialidades e de identificação, classificação e formatação dos processos de gerenciamento das ações relacionadas as práticas contábeis e financeiras a serem executadas durante o exercício fiscal de 2021, além de possibilitar o pleno e eficaz atendimento das resoluções técnicas emanadas do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, como bem se assevera da documentação presente no feito administrativo em exame.

5.10. Uma vez que a Constituição Federal não veda a assinatura de acordo para prestação de serviços técnicos especializados para a Administração Pública municipal e também que a empresa proponente cuja contratação é objeto da análise contida neste parecer está ofertando produto técnico e jurídico totalmente adequado às necessidades da administração do órgão, entende esta assessoria inexistir óbice de qualquer espécie à contratação proposta, pois se vê presente o necessário e inafastável interesse público a permitir a formalização do contrato nos moldes apresentados.

6. Neste sentido, importa destacar que nossos Tribunais de Contas já vêm examinando o tema, tendo se manifestado a favor do entendimento da possibilidade da contratação nos moldes pretendidos desde que respeitados os indicativos legais referentes à singularidade do objeto e a notória especialização de quem se propõe a realizar os serviços, o que se constata efetivamente no caso em apreço.

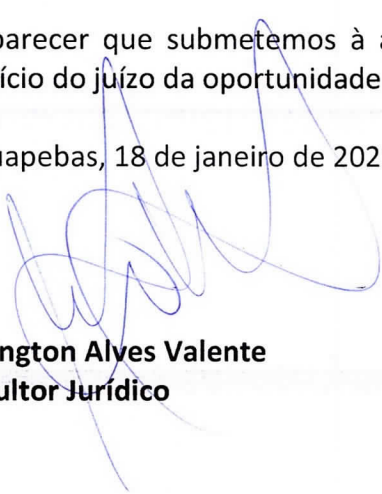
6 – CONCLUSÃO. PARECER.

6.1. Ante ao exposto, considerando-se a justificativa do preço e a natureza singular da prestação dos serviços a serem contratados, associado ao elevado grau de especialização da empresa MARYAH ONILCE ACCOUNTING EIRELI, tanto por seu corpo técnico como por sua atestada experiência, considerando ainda a necessidade do Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas – SAAEP nesta especialização notória, não se vislumbra óbice legal para considerar inexigível a licitação para a contratação da referida empresa com amparo legal no “caput” e inciso II c/c o § 1º do artigo 25 e artigo 13, incisos I; II e III, todos da Lei nº 8.666/93, bem como no que estabelece a Resolução nº 11.495/TCM-PA, observando e atendendo aos requisitos do artigo 26 da mesma lei federal.

Contudo, tendo ainda por base a documentação acostada aos autos, não obstante a legalidade da celebração do pretendido procedimento e para que haja a efetiva formalização e posterior prosseguimento do feito, esta assessoria jurídica recomenda que sejam acostadas aos autos as certidões de habilitação das empresas devidamente renovadas quando da formalização do contrato caso assim decida a autoridade competente, providência esta que consideramos essencial para a consecução dos objetivos manifestados pela Diretoria Executiva do SAAEP, a quem compete o exercício dos princípios da oportunidade e conveniência quanto à formalização do contrato.

É o parecer que submetemos à apreciação da autoridade competente, a quem compete o exercício do juízo da oportunidade e conveniência quanto ao prosseguimento do feito.

Parauapebas, 18 de janeiro de 2021.


Wellington Alves Valente
Consultor Jurídico

Recebido em

18/01

