



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”



LICITAÇÃO
PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 20190003.

MODALIDADE: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE INEXIGIBILIDADE Nº IN-001/2019-PMT

OBJETO: Prestação de serviços técnicos em consultoria, assessoria e treinamento de servidores públicos em contas públicas e prestações de contas ao TCM/PA e demais órgãos de controle, para atender as áreas contábil, orçamentária e financeira da Prefeitura Municipal de Tucuruí e as demais unidades não gestoras, desde que vinculadas, tendo como unidade orçamentária responsável a Secretaria Municipal de Fazenda.

REQUERENTE: Comissão Permanente de Licitação

1) RELATÓRIO:

A Comissão Permanente de Licitação da PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ DO PARÁ deliberou, nos autos concernentes a contratação do objeto do presente TERMO, sugerindo que a mesma se realizasse através de INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, por constar no seu cadastro, profissional com excelente ficha técnica e especialização na seara ora contratada, bastando para tanto, a sua contratação imediata, após a publicação de tal procedimento, observados preços e condições compatíveis com as práticas de atividades contábeis e periciais.

Foram encaminhados referidos autos para análise técnica jurídica quanto sua legalidade, na forma do art. 38, VI e parágrafo único, da Lei n. 8.666 (Lei das Licitações e Contratos da Administração Pública). O objeto do presente observa a exigência legal de aperfeiçoamento técnico do procedimento licitatório, ainda que sob a forma de inexigibilidade.

Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos e ou requisitos eminentemente jurídicos do presente procedimento.

2) PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2o, § 3o da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”



Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme os entendimentos jurisprudenciais que seguem, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência. O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.

Neste julgamento, o Relator, Ministro JOAQUIM BARBOSA, apresentou o entendimento de que a responsabilização do advogado parecerista somente pode ocorrer quando a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão. 3. Discussão que ganha maior relevo no âmbito do Direito Penal. O tipo penal se dirige, em princípio, ao administrador: dispensar, indevidamente a licitação ou declará-la inexigível fora dos casos legais (art. 89, caput da Lei 8.666/93). Cabe verificar de que modo a conduta imputada ao advogado teve relevo para a concretização desse ato de dispensa de licitação, e, na situação apresentada, o se verifica é a emissão de um parecer sem qualquer fundamentação. 4. O advogado simplesmente não disse nada; ele fez uma apreciação da questão e invocou o art.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA
“*Nós Confiamos em Deus*”



24, inciso IV, para afirmar que a situação de emergência estaria contemplada por ele. Contudo, essa referência que ele fez foi uma observação em tese, como se estivesse transferindo para o administrador a responsabilidade no sentido de praticar ou não aquele ato. 5. Para que se sustente a possibilidade de responsabilização penal do advogado subscritor do parecer, outros elementos devem ser apresentados na peça acusatória, o que na situação não ocorreu. Não há nenhuma indicação na denúncia de que o advogado estava em conluio com o Prefeito, e que haveria o dolo do causídico, ao emitir o parecer, direcionado à prática de um ilícito penal. Ou seja, não foi apresentado qualquer indício de aliança com o agente político para prática de atos de corrupção. 6. Ordem concedida. (TRF-5 - HC: 71466220134050000, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 15/08/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: 22/08/2013)

Agravo de instrumento. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Parecer emitido pelo Procurador Geral do Município de Petrópolis opinando pela celebração de convênio entre o Município de Petrópolis e OCIPS. Órgão ministerial que sustenta a ocorrência de dispensa indevida de licitação sob o simulacro de convênio. Decisão de recebimento da petição inicial. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam, tendo em vista a teoria da asserção. Petição inicial que satisfaz os requisitos previstos no art. 282 do CPC, a afastar a preliminar de inépcia da exordial. Afastadas as prejudiciais de prescrição da ação e da pretensão de ressarcimento ao Erário. Responsabilidade do advogado público. Inexistência na hipótese. Parecer que possui natureza de ato enunciativo, e, portanto, incapaz de gerar direitos e obrigações. Ausência de fortes indícios acerca da existência de dolo ou culpa grave que apontem para a prática de ato ímprobo por parte do agravante. Recurso provido. (TJ-RJ - AI: 00183666320158190000 RJ 0018366-63.2015.8.19.0000, Relator: DES. WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS, Data de Julgamento: 01/07/2015, DÉCIMA SÉTIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 03/07/2015 17:15)

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

3) FUNDAMENTAÇÃO DO PARECER:

Solicitado a contratação da empresa ENGENHO ASSESSORIA CONTÁBIL S/C LTDA - ME, inscrita no CNPJ sob o nº 04.515.761/0001-37, tento como responsável técnico senhor KLEBER DA CUNHA OTA, contador com registro nº 1SP159392/O-4 S-PA, com escritório, sito Av. Nazaré, nº 272,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
"Nós Confiamos em Deus"



sala 901/903, Ed. Clube de Engenharia, bairro Nazaré, CEP. 66.035-115, na cidade de Belém, Estado do Pará, para prestação de serviços técnicos em consultoria, assessoria e treinamento de servidores públicos em contas públicas e prestações de contas ao TCM/PA e demais órgãos de controle, para atender as áreas contábil, orçamentária e financeira da Prefeitura Municipal de Tucuruí e as demais unidades não gestoras, desde que vinculadas, tendo como unidade orçamentária responsável a Secretaria Municipal de Fazenda, dando origem ao processo administrativo de inexigibilidade nº IN-001/2019-PMT, processo administrativo nº 20190003.

A Constituição Federal prevê, no art. 37, inciso XXI, que a Administração Pública, para efetuar obras serviços, compras e alienação, está adstrita à instauração de processo de licitação pública, em consonância com o procedimento previsto, em consonância com o procedimento previsto na Lei nº 8.666/93.

Entretanto, há casos em que o procedimento licitatório prévio pode ser mais nocivo ao interesse público do que sua efetiva realização, seja pela demora do procedimento, pela inconveniência ou impossibilidade de realização do certame, entre outros.

Com efeito, o caput do art. 25 dispõe:

"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**". (grifo e negrito nosso).

Em relação aos serviços técnicos a que se refere o artigo supra, arrolados no art. 13, não resta nenhuma dúvida de que os serviços a serem contratados incluem-se entre eles, por estarem contemplados em mais de uma das hipóteses legais, tais como estudos técnicos, planejamentos, pareceres, e avaliação em geral, assessoria e consultoria técnica, patrocínio ou defesa de causas administrativas e treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

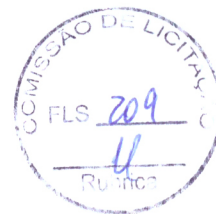
A **natureza singular**, afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e de outro, não restringe a ponto de ser incommon, inédito, exclusivo, etc, mas especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade ímpar.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina:

"A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana. Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
“*Nós Confiamos em Deus*”



É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada a noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma”.

Assim, a similaridade implica no fato de que o **serviço não está incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública**, ainda o objeto possui uma característica particularizada, individual, já que esta fora do universo dos serviços comuns.

Escreveu Hely Lopes Meireles:

“Tem-se entendido, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de **confiabilidade** por determinado profissional ou empresa cuja **especialização** seja reconhecida.”

(grifo e negrito nosso).

Esse seria um segundo aspecto da expressão “natureza singular”: a singularidade do objeto em relação ao sujeito, entendimento já pacificado nos Tribunais de Contas.

Outro aspecto do termo refere-se ao modo de executar o serviço. Necessário se faz, ainda, que o sujeito execute de modo especial o objeto, o que é, em síntese, o que busca a Administração Pública: a execução do serviço de modo particularizado, de forma a assegurar seja alcançado o objetivo almejado, atendendo ao interesse público.

Sobre este aspecto, traz-se à colação a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos, este, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, **cada qual o faria à sua moda**, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito “A” ou pelos sujeitos “B” ou “C”, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação.

É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenho despertem no contratante a convicção de que, para o caso, são presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhes a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso”.

(grifo e negrito nosso).



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”



A importância do modo de executar o objeto do contrato, que influencia, consequentemente, o resultado, é fato percebido pelos Tribunais de Contas, como podemos observar da decisão abaixo transcrita, da lavra do Conselheiro Humberto Braga, do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro:

"Contrato. Prestação de serviços de consultoria. Notória especialização. A notória especialização como motivo determinante da dispensa formal de licitação configura-se quando os serviços a serem contratados pela Administração tiverem características de notável singularidade no modo da prestação ou resultado a ser obtido, suscetíveis de execução somente por determinados profissionais ou firmas de reconhecida e correspondente especialização." (RTCE 21, p. 165).

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

Desse modo, vislumbra-se que o rigor da lei tem sido abrandado no caso concreto, com vista sempre a buscar o pronto atendimento do interesse público, evitando excessos e rigorismos que possam ser mais prejudiciais do que produtivos.

O art. 25, §1º conceitua a notória especialização:

"Considera-se 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."

Tais características são demonstradas pela contratada conforme se verifica das qualificações apresentadas pela mesma, inclusive possui o sócio e responsável técnico da empresa, possui diversos cursos de capacitação, experiência profissional acadêmica, experiência profissional como perito contábil nomeado pelo juízo, possui especialização em Contabilidade, Auditoria e Legislação Tributária (FIPE/USP), título de mestre em Ciência Política (IFCH/UFGA), com publicação de trabalho acadêmico na plataforma da tese "accountability e contas públicas do poder executivo pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará de 2005 a 2014", como sendo o **"trabalho que possui recorte especial e temporal específico, não tendo sido identificado outro até a data da consulta"**, qual seja, 12/04/2018.

Pela publicação do trabalho acadêmico **"accountability e contas públicas do poder executivo pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará"** e, certidão da expedido pela Biblioteca Central da UFGA, **certifica o responsável técnico (Kleber da Cunha Ota) da empresa, como, único profissional contábil do Estado do Pará com notória especialização, em prestação de contas e contas públicas dos municípios do Estado do Pará**, além de possuir experiente profissional e



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA
“*Nós Confiamos em Deus*”



acadêmica comprovada na seara contábil e, atuação profissional junto aos Tribunais de Contas, e a outros órgãos públicos.

O contratado apresentou as características de qualificação exigidas, tais como **singularidade**, tanto do objeto quanto do sujeito, pela **relação de confiança**, além da **notória especialização** e **adequação dos serviços** ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, ensejando a inviabilidade da licitação, tornando inexigível o processo licitatório.

Reforçando a tese da aceitação de inexigibilidade de licitação para contratação direta de serviço especializado de contabilidade, faz-se necessário mencionar:

- ❖ O ofício nº 496/2017 do Tribunal de Contas do Município que responde favoravelmente ao Sindicato das empresas de contabilidade sobre a viabilidade de inexigibilidade de licitação na contratação da empresa;
- ❖ Resolução 11.495 do TCM, que originou o **Prejulgado de Tese nº 011, de 15 de maio de 2014, aprovou a contratação de empresa de assessoria e consultoria contábil e jurídica por processo de inexigibilidade de licitação**, ao art. 25, II, da Lei Federal 8.666/93;
- ❖ Recomendação nº 36 de 14 de junho de 2016 do **Conselho Nacional do Ministério Público aos Promotores de Justiça** sobre a contratação direta dos entes públicos dos escritórios de advocacia que possuem a mesma natureza do de contabilidade;
- ❖ **Decisão liminar do CNMP favorável a suspensão das recomendações expedidas MP da Paraíba sobre a contratação de escritório de advocacia por processo de inexigibilidade de licitação, datado de 26/04/2018;**
- ❖ **RECURSO EXTRAORDINÁRIO 656.558 SÃO PAULO, RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI em julgamento no STF já lançou seu voto pela improcedência de ação de improbidade administrativa em situações como do caso em concreto, *in verbis*:**

“Esse acórdão acompanhou a conclusão do nobre magistrado sentenciante, que bem anotou que, na hipótese dos autos, há de se entender o objeto do contrato como sendo de natureza singular, “[a]final, deriva ele de produção intelectual dos advogados contratados e o trabalho se defin[e] pela marca pessoal desses mesmos causídicos” (cf. v. 3, p. 662). Não é outra a conclusão da boa doutrina a respeito do assunto, no sentido de que a singularidade do serviço decorre do interesse público a ser satisfeito e também da natureza singular subjetiva, pois se baseia nas Em revisão RE 656558 / SP virtudes e características pessoais do causídico (vide JUSTEN Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. São Paulo: Dialética, 2010. p. 368 e MARQUES, Floriano Peixoto de Azevedo. A singularidade da advocacia e as ameaças



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”



às prerrogativas processuais. Disponível no sítio eletrônico da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP). Acesso em 10/10/14).

Não bastasse isso, pelo que se extrai dos autos, ressalto que outros contratos de mesma natureza firmados pelo mesmo escritório de advocacia – ora recorrente – com outros municípios foram submetidos ao crivo do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que os julgou regulares, como se verifica na decisão do Processo nº TC-1118/007/98 – acórdão publicado no DOE de 9/12/03, referente aos serviços profissionais contratados pela Prefeitura Municipal de Paraibuna para patrocínio de causas administrativas perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (cf. v. 3, p. 624 a 627 e sítio eletrônico do TCE/SP) –, bem como na seguinte ementa do acórdão do TCE/SP: “Contratante: Prefeitura Municipal de Barueri. Contratada: Antônio Sérgio Baptista Advogados Associados S/C Ltda. Objeto: Contratação de serviços técnicos profissionais por empresa de notória especialização, para patrocínio perante o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em processos de prestação de contas e análise de licitações e contrato, de interesse da Prefeitura, inclusive suas Autarquias, Fundações e Sociedades de Economia Mista, bem como assessoria jurídica compreendendo todos os processos licitatórios, desde a sua abertura até a contratação. Em Julgamento: Contrato celebrado em 04-01-99. Licitação. – Inexigível (artigo 13, V e 25,11, da Lei 8.666/93, atualizada pela Lei 8.883/94) (...)”

Vistos, relatados e discutidos os autos.

ACORDA a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, em sessão de 18 de dezembro de 2001, Em revisão RE 656558 / SP pelo voto dos Conselheiros Renato Martins Costa, Relator, Antônio Roque Citadini, Presidente, e Fulvio Julião Biazzi, na conformidade das correspondentes notas taquigráficas, julgar regulares a inexigibilidade de licitação e o contrato em exame.

Saliento, assim, que o reconhecimento da incompatibilidade da contratação dos serviços de advocacia com o procedimento licitatório não obsta que sejam verificadas, em face do caso concreto, possíveis incursões dessas contratações na Lei de Improbidade Administrativa, desde que seja constatada a premissa maior do ato ilegal e improbo, qual seja, a prova do elemento subjetivo do tipo relativamente a sujeitos envolvidos na relação jurídica em cheque.

Por derradeiro, proponho a aprovação das seguintes teses, com repercussão geral:

a) É constitucional a regra inserta no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, que estabelece ser inexigível a licitação para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13 dessa lei, desde que i) preenchidos os requisitos nela estabelecidos, ii) não haja norma impeditiva à contratação nesses termos e iii) eles tenham natureza singular e sejam prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, inclusive no que tange à execução de serviços de consultoria, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

b) Para a configuração da improbidade administrativa, prevista no art. 37, § 4º, da Constituição Federal, faz-se necessária a presença de dolo ou culpa, caracterizados por ação ou omissão do agente, razão pela qual, não havendo prova do elemento subjetivo, não se configura o ato de improbidade administrativa, em qualquer uma das modalidades previstas na Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa.

No caso concreto, voto pelo provimento do RE nº 656.558/SP e pelo não provimento do RE nº 610.523/SP, **a fim de se restabelecer a decisão em que se julgou improcedente a ação.**

(grifo e negrito nosso).



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”



❖ **RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 664.945 GOIÁS, RELATOR: MIN. DIAS TOFFOLI em julgamento 18/03/2014, reiterou decisão do TJGO, sobre a possibilidade de contratação de empresa de contabilidade, *in verbis*:**

Ministério Público do Estado de Goiás interpõe agravo contra a decisão que não admitiu recurso extraordinário interposto contra acórdão da Quarta Turma Julgadora da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, assim ementado:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO E OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS SÓCIOS DE PESSOA JURÍDICA. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E SINGULARIDADE VERIFICADAS. AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA. IMPROBIDADE NÃO CARACTERIZADA. 1. Consoante entendimento do Superior Tribunal de Justiça, tendo em vista que o suposto ato de improbidade consubstancia-se no próprio contrato entabulado com a empresa apelada, somente seria possível a responsabilização dos sócios, caso suas condutas tivessem sido devidamente individualizadas na petição inicial, o que não ocorreu. 2.

A notória especialização guarda um conceito relativo, que pode variar de acordo com a localidade da prestação contratual, o que implica a possibilidade de determinado profissional, detentor de alguns atributos ou de específica formação, ser reconhecido como notório especialista em uma pequena cidade ou região, embora seu trabalho e sua reputação sejam totalmente desconhecidos em uma grande capital. Já o requisito da singularidade envolve elemento objetivo, sendo uma característica diferenciadora do objeto. É o serviço pretendido pela Administração que é singular e não aquele que o executa, caso contrário, estaríamos diante de uma exclusividade. 3. Inexistindo na municipalidade escritório contábil com experiência comprovada em contabilidade pública, como a empresa recorrida que, inclusive, já prestava serviços para diversas outras Prefeituras e Câmaras Municipais dos Estados de Goiás e Tocantins, não há se falar em ausência de notória especialização e singularidade a justificar a inexigibilidade da licitação. 4. Consoante recente entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a interpretação sistemática e teleológica da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), informa que a prática de ato ilegal, por si só, somente constituirá improbidade administrativa quando a lesão ao erário ou ilegalidade tiver motivação que atente contra as pautas de moralidade administrativa, ou seja, quando a prática de ato vedado pela lei é levada a efeito com dolo ou culpa do gestor público, notadamente porque o que a lei visou coibir foi a administração desonesta e não a insipiente, razão pela qual, ausente o elemento subjetivo, não se há falar em violação do princípio da moralidade estabelecido no caput do art. 37 da Constituição Federal/88. APELAÇÃO CÍVEL CONHECIDA, MAS DESPROVIDA” (fls. 1.187 a 1.189).

Sustenta o agravante, nas razões do recurso extraordinário, que o acórdão recorrido “violou o caput do artigo 37 da Constituição Federal ao dispensar o devido procedimento licitatório e contratar diretamente escritório de contabilidade arbitrariamente escolhido, com abuso do poder discricionário conferido ao administrador, em ofensa aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, além de negar vigência ao inciso XXI do mesmo dispositivo constitucional, o qual traz a exigência do certame, ferindo, também, o princípio da legalidade” (fl. 1.200).

(...)

Decido.

(...)



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA
“Nós Confiamos em Deus”



A irresignação não merece prosperar, haja vista que o Tribunal de origem concluiu que não era necessário o prévio procedimento licitatório para a contratação dos serviços contábeis em questão amparado em legislação infraconstitucional e nos fatos e provas que permeiam a lide. Colhe-se do voto condutor do acórdão recorrido:

(...)

Tecidas essas breves considerações, percebe-se que não procede o argumento do apelante de que a contratação dos serviços contábeis promovida pela municipalidade, necessariamente, deveria ter sido precedida de licitação, ante a possibilidade de competição e a ausência de singularidade, nos termos do art. 13, III e art. 25, II e § 1º, ambos da Lei 8.666/93.

Isso porque, a notória especialização guarda um conceito relativo, que pode variar de acordo com a localidade da prestação contratual. Ou seja, determinado profissional, detentor de alguns atributos ou de específica formação, pode ser reconhecido como notório especialista em uma pequena cidade ou região, embora seu trabalho e sua reputação sejam totalmente desconhecidos em uma grande capital.

Já o requisito da singularidade é interpretado pelo apelante de forma totalmente equivocada e dissonante do seu conceito legal, uma vez que em suas razões recursais afirma que 'os serviços contábeis não possuem singularidade, podendo ser realizados a contento por qualquer técnico ou contador' (fl. 1.111).

Ora, a singularidade envolve elemento objetivo, sendo, portanto, uma característica diferenciadora do objeto. Ou seja, é o serviço pretendido pela Administração que é singular e não aquele que o executa, como quer fazer crer o apelante. Caso contrário, estaríamos diante de uma exclusividade, tornando inócuo o dispositivo, pela prescrição já existente no inciso I do artigo 25 da Lei de licitações, acima transcrito.

Como bem frisou a julgadora singular, não havia na municipalidade escritório contábil com experiência comprovada em contabilidade pública, como a empresa Assesplan Contabilidade, Assessoria e Planejamento Ltda., que, inclusive, já prestava serviços para diversas outras Prefeituras e Câmaras Municipais dos Estados de Goiás e Tocantins.

Também não prospera o argumento do apelante de que não existiu fundamentação justificando a inexigibilidade de licitação, nos Decretos assinados pelo prefeito. Fato que pode ser verificado pela simples leitura dos aludidos documentos, nos quais consta o seguinte:

Com efeito, no caso em deslinde, para a condenação do gestor público nas penalidades insculpidas na lei de improbidade administrativa, deveria ter sido cabalmente comprovada a má-fé ou negligência, imprudência ou imperícia do ex-Prefeito, ou seja, o dolo ou culpa de lesar o erário agindo contrário à legalidade e em ofensa aos princípios da administração pública" (fls. 1.181 a 1.183).

Como visto, é certo que o Tribunal de origem decidiu a lide amparado na legislação infraconstitucional pertinente (Lei nº 8.666/93). Assim, a afronta aos dispositivos constitucionais suscitados no recurso extraordinário seria, se ocorresse, indireta ou reflexa, o que é insuficiente para amparar o apelo extremo. Ademais, o acolhimento da pretensão recursal demandaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que se mostra incabível em sede extraordinária. Incidência da Súmula nº 279/STF.

(...)

Ante o exposto, conheço do agravo para negar seguimento ao recurso extraordinário.

(grifo e negrito nosso).



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUÍ
PROCURADORIA JURÍDICA
“*Nós Confiamos em Deus*”



Nota-se que a questão de contabilidade perpassa por um critério de confiabilidade e serviço especializado, havendo viabilidade jurídica no artigo 25, II da lei de licitação para a inexigibilidade de licitação nesta situação, inclusive reconhecida pela jurisprudência.

Conclui-se, portanto, ser perfeitamente plausível e permitida a realização de contratação direta, mediante a utilização da inexigibilidade de licitação. Todavia, não obstante o permissivo legal que autoriza a contratação direta, na forma do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, não pode a administração prescindir da formalização de processo para decretação da inexigibilidade de licitação.

Pois bem, ao cuidar do tema alusivo aos preceitos que devem nortear a administração pública, o emérito Mestre Hely Lopes Meirelles ensina que:

“Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em seis regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, publicidade e eficiência. Por esses padrões é que se hão de pautar todos os atos administrativos. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais (...).”

Estes são os pilares da administração e por sua importância devem nortear, sempre, todos os atos praticados pelos exercentes de atividade pública, sob pena de nulidade.

Assim, quando o aplicador da norma deixa de subsumir-se às regras que dimanam do art. 37 da Constituição Federal, sem atentar para os vetores indicativos do sistema, está incorrendo em comportamento ilícito.

Como visto a empresa apresentada, deverá acompanhar todos os processos administrativos contábeis de interesse da municipalidade, tomando as providências técnicas necessárias para bem curar os interesses da Administração. Acompanhando inclusive processos administrativos externos em tramitação no Tribunal de Contas, Ministério Público e Secretarias de Estado quando haja interesse contábil da Administração municipal;

Como sabido, tais serviços convencionados são, além de extremamente importante para a manutenção dos serviços da administração pública, estratégicos para a gestão administrativa, podendo e devendo, desde analisar os contratos firmados pelo município, avaliando orçamento e legalidade, com vistas a garantir segurança jurídica e lisura em todas as relações contábeis travadas entre o ente público e terceiros, até a recomendar procedimentos internos de caráter preventivo com o escopo de manter as atividades da Administração afinadas com os princípios que regem a Administração Pública – princípio da legalidade, da publicidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA
“*Nós Confiamos em Deus*”



As Prefeituras podem realizar a contratação de empresa de contabilidade para a execução dos serviços técnicos de contabilidade, hora por declaração de inexigibilidade de licitação.

Pela leitura da cláusula do objeto contratual verifica-se que se trata de serviços cuja natureza não será de trabalhos rotineiros situação que não é compatível, com a natureza das atividades diárias do Município.

Disso decorre que a representação, consultoria e a assessoria correspondem às necessidades da municipalidade, isso porque as funções em alguns momentos reclamam a presença física do profissional. Como determina o artigo 55 da Lei 8.666/93:

“São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: I – o objeto e seus elementos característicos; II – o regime de execução ou a forma de fornecimento; [...]”.

Portanto, os serviços técnicos contábeis na Administração Pública são imprescindíveis. É indispensável à presença da contabilidade nos procedimentos em favor da Administração, da mesma forma que também é inafastável a consultoria e assessoria dos serviços contábeis em geral. Assim, entendemos ser totalmente possível à contratação pretendida nos moldes do art. 25 e 13 da Lei 8.666/93, já que suas condições foram aqui demonstradas e comprovadas.

Quanto a ser realizada por profissional ou empresa de notória especialização, tal situação já está vencida, não apenas pelo entendimento já apresentando, como pela documentação apresentada que comprova a experiência técnica, habilitação e conhecimento específico necessário.

Quanto ao serviço técnico necessário ser de natureza singular, a pessoa ou empresa contratada para realizá-lo há também de ser diferenciado. Nesse interim, a de se perceber, também que a empresa possui natureza singular, da qual destacamos o que já vem sendo acolhido em julgados de nossos egrégios Tribunais de Contas, que uma vez comparecendo e se admitindo a inexigibilidade de licitação para contratação de serviços jurídicos e contábeis, sob fundamentação de inviabilidade de competição, esse ato, por si só, já prova a singularidade dada efetivamente pelo fator confiabilidade exarado pela administração pública a esta empresa, o que fixa, portanto, a condição estabelecida de natureza singular, em especial se observado que para estes dois casos, os Códigos de Ética de ambas as categorias, no tocante a competição a julgam impossíveis como prática comercial tendo em vista a possibilidade de aviltamento profissional, em específico a contabilidade, *in verbis*:

CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO CONTADOR – CEPC.
RESOLUÇÃO CFC Nº 803/1996.

Art. 8º É vedado ao Profissional da Contabilidade oferecer ou disputar serviços profissionais mediante aviltamento de honorários ou em concorrência desleal.

(grifo e negrito nosso).



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE TUCURUI
PROCURADORIA JURÍDICA
“*Nós Confiamos em Deus*”



Ainda que presentes todos os elementos previstos em lei, mostra-se indispensável que, analisadas as especificidades do caso concreto, a competição se mostre impossível. Quando houver dúvida quanto à adequação ou não de determinada contratação direta a um dos incisos do art. 25 da Lei 8.666/93, dever-se-á verificar se a competição, *in casu*, é viável ou não. De tal forma, que as condições elencadas, trariam INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO, premissa fundamental da inexigibilidade de licitação, e que se verifica postulada nas condições apresentadas à esta consulta.

Por fim, importante salientar que, para que se submeta tal procedimento de inexigibilidade de Licitação nas condições expostas, a ser considerado improbo, se faz necessário que se sobrepuje irregularidades, devendo se observar motivo ensejador de improbidade, qual seja o prejuízo ao erário público municipal, em especial a aplicação de valores acima do mercado. O que no caso em tela, não fora constatado tal ocorrência.

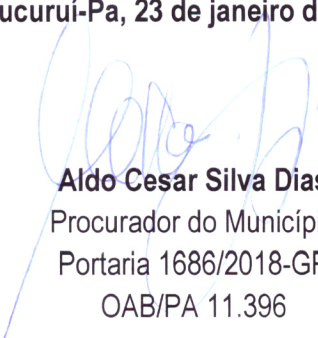
Observa-se, ainda, que o valor do contrato encontra-se compatível com a realidade do Município, bem como com os preços praticados no mercado.

4) DA CONCLUSÃO

Ex positis, observados os comentários acima, corroborados o procedimento pelo parecer técnico acostados aos autos, e diante da especificidade dos serviços técnicos, assim como, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, quais sejam: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a probidade administrativa e o julgamento objetivo atendido às recomendações do presente documento, não vislumbramos óbice legal ao presente procedimento de Inexigibilidade de Licitação, viabilizando a AUTORIZAÇÃO da realização da DESPESA e respectivo EMPENHO (art. 38, inciso VII, c/c art. 43, inciso VI, da Lei nº 8.666/93) e ASSINATURA do respectivo CONTRATO (art. 64, Lei nº 8.666/93), bem como ao final, sua respectiva PUBLICAÇÃO, observando-se o prazo legal de 05 (cinco) dias para tal (art. 26, Lei 8.666/93).

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.J.

Tucuruí-Pa, 23 de janeiro de 2019.


Aldo Cesar Silva Dias
Procurador do Município
Portaria 1686/2018-GP
OAB/PA 11.396