



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA ISABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
CNPJ: 05.171.699/0001-76



PARECER JURÍDICO

Modalidade: INEXIGIBILIDADE

Objeto: Contratação de empresa especializada na área de consultoria e assessoria administrativa e gerencial para os Serviços de celebração, acompanhamento e prestação de contas de todos os Convênios e Contratos de repasses, bem como os termos de cooperação técnicas, para a Prefeitura Municipais de Santa Isabel do Pará - PA, sem prejudicar o funcionamento diário e regular do Ente.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado com o objetivo de verificar a legitimidade da despesa referente à celebração de contrato administrativo com objeto da prestação de serviços de Consultoria e Assessoria para prestação de contas de todos os Convênios e Contratos de repasses, bem como os termos de cooperação técnicas, para a Prefeitura Municipais de Santa Isabel do Pará - PA. A área requisitante, indica a contratação da Empresa 3 CONTÁBIL EIRELI - ME, empresa que presta serviços de assessoramento, que conta com responsável técnico uma equipe qualificada, dotada de notoriedade.

Em atenção à pretensa solicitação constante do despacho emitido pelo Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Santa Isabel do Pará, esta Assessoria Jurídica passa a analisar a legalidade e conveniência da contratação de prestação de serviços desse jaez.

É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. VIABILIDADE JURÍDICA DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
CNPJ: 05.171.699/0001-76

A contratação direta pretendida, na hipótese de inexigibilidade de licitação, é perfeitamente possível, eis que encontra fundamento factual e legal. Senão vejamos:

A Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade - em termos simplórios - é propiciar a contratação mais vantajosa à Administração.

Art. 37, XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Tal princípio - o da licitação -, por ser regra, deve ser lido da forma mais extensível quanto possível, ao passo que as exceções devem ser lidas e interpretadas de forma restritiva. Assim manda a boa hermenêutica por meio do enunciado da interpretação restritiva das regras de exceção (**exceptiones sunt strictissimae interpretationis**). Na prática: licitar sempre quando possível, contratar sem licitação somente quando estritamente necessário.

Entretanto, a Carta Magna prevê expressamente a existência de casos que excepcionam o dever de licitar. São os casos das licitações tidas por **inexigíveis, dispensadas ou dispensáveis**.

No caso embutido como objeto do presente parecer jurídico, refere-se a Contratação de Serviços Técnicos Contábeis de Consultoria e Assessoria na celebração, acompanhamento e prestação de contas de Convênios e Contratos de repasses para



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
CNPJ: 05.171.699/0001-76



a Prefeitura e os Fundos Municipais de Santa Isabel do Pará - PA.

Pois bem.

Primeiramente, mostra-se importante delimitar em sede prefacial a real necessidade da contratação que se requer, face ao interesse público que deve ser buscado e preservado nas contratações públicas.

Com efeito, a execução da Prefeitura Municipal de Santa Isabel, a exemplo de todos os atos administrativos em geral devem se cingir à letra da lei, ante a vigência em sede de Administração Pública, do princípio da legalidade estrita.

Destarte, os atos de natureza financeiro-contábil obrigatoriamente devem atender a inúmeros diplomas legais, tais como, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei n. 4.320, sem contar as normatizações de titularidade dos Tribunais de Contas, os quais, por sua vez, impõem a consecução de uma série de relatórios, demonstrativos, cronogramas, programações, publicações, que exigem um amplo e específico conhecimento a respeito, sob pena, de se culminar em rejeição de contas, imputação de multas, afastamento cargo, e outras penalidades ao gestor, ordenador da despesa, além, sobretudo, de prejuízos ao regular andamento da máquina municipal e via de consequente aos munícipes que dela precisam.

Ora, é nessa seara, de muitos parâmetros legais e documentais, e de interesse coletivo, a serem respeitados e observados, sob o risco da aplicação de penalidades graves e prejuízos irreparáveis, que o desenvolvimento das atividades prestadas por uma Entidade Jurídica, enseja o acompanhamento de uma consultoria permanente e especializada, cuja atribuição é justamente orientar os servidores municipais investidos nas funções do setor de convênios e contratos, a exercer de modo



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
CNPJ: 05.171.699/0001-76



legal, zeloso e probo as atividades ligadas ao setor de coonvenios da Prefeitura Municipal.

Ultrapassadas essas considerações preliminares, passemos a analisar a legalidade de se contratar esse tipo de serviço, nas condições suscitadas pelo órgão solicitador da despesa, através de inexigibilidade de licitação. Destarte, em face do mandamento constitucional previsto no art. 37, XXI, a Administração Pública, sempre que efetivar contratações deve observar procedimento administrativo próprio, a licitação.

A licitação é um procedimento competitivo em que, garantida a isonomia entre os participantes, elege-se a proposta mais vantajosa (art. 3º da lei de licitações). Todavia, há casos em que a licitação pode ser afastada, seja através da dispensa (art. 24) ou da inexigibilidade de licitação (art. 25), como é o caso que se pretende manejar na contratação em epígrafe.

Nesses termos, tenha-se que a inexigibilidade de licitação tem seu fundamento na inviabilidade de competição, considerando-se existente esta quando não houver pluralidade de particulares aptos a satisfazer o interesse público ou quando for impossível a eleição de critérios objetivos de julgamento de propostas.

É valiosa a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, quando trata de objeto licitáveis:

São licitáveis unicamente objetos que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, uma vez que a licitação supõe disputa, concorrência, ao menos potencial, entre ofertantes (...) Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja. (Curso de Direito Administrativo, 8ª Ed., Malheiros Editores, São Paulo, p. 324-325).



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
CNPJ: 05.171.699/0001-76



O específico caso em apreço, em tese tem previsão legal no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, *in litteris*:

Art. 25 É inexigível a licitação sempre que 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: (Grifamos).
§1º. Considera-se 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 relacionados com suas atividades, permita inferir que o eu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado a plena satisfação do objeto do contrato.

E corroborando com o seguinte fundamento legal:

Art. 13 - Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a: (...) III - assessorias ou consultorias técnicas (...)

Com efeito, para a subsunção do caso concreto ao dispositivo legal acima mencionado, faz-se necessária, fundamentalmente, a caracterização de dois pressupostos, de modo a determinar a inviabilidade de competição e a consequente inexigibilidade do procedimento licitatório: **A natureza singular do serviço a ser prestado e a notória especialização do contratado.** No que tange ao primeiro requisito, uma indagação se impõe. Mas afinal, o que são serviços técnicos especializados de natureza singular para fins de configuração do art. 25, inc. II? Serviços técnicos especializados são aqueles que envolvem alta especialização em determinada área do conhecimento. São serviços que demandam um primor técnico diferenciado, requerendo um conteúdo subjetivo



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
CNPJ: 05.171.699/0001-76

na sua execução, um toque de pessoalidade, que o qualifica como singular.

O grande administrativista Marçal Justen Filho, assim expressou:

A natureza da prestação produzida nos serviços técnicos profissionais reflete a habilidade subjetiva de produzir a transformação de conhecimento teórico em solução prática. (JUSTEN FILHO, Marçal. Ob. Cit., p.278)

Já a característica da singularidade é atribuída a um bem, no sentido de que seja inigualável, podendo ser considerado inequivocadamente 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)

Ainda sobre a singularidade do objeto:

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 com outro. Havendo impossibilidade de comparação entre serviços, e necessitando a Administração dessa determinada prestação, não há que falar em procedimento licitatório, por inviabilidade de licitação. Tais serviços, portanto, são denominados de natureza singular, cuja execução só pode ser atribuída a um determinado profissional ou empresa também não são os únicos do mercado, mas a singularidade do serviço e a comprovada capacitação do escolhido são denominadores comuns ao administrador a justificar a inexigibilidade de



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
CNPJ: 05.171.699/0001-76



licitação. O requisito da notória especialização, por sua vez, refere-se ao conceito que o profissional goze dentre seus pares, permitindo ao Administrador um prognóstico de que o seu trabalho será essencial e, indiscutivelmente, o mais adequado à satisfação do objeto do contrato, nos termos do disposto no art. 25, § 1º, da Lei nº 8.666/93.

De resto, o Enunciado nº. 39 da Súmula do Tribunal de Contas da União assim estatui: **"notória especialização só tem lugar quando se trata de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insusceptível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação"**.

O mestre Marçal Justen Filho nos dispõe alguns elementos que podem caracterizar a notoriedade, auxiliando o trabalho de análise do administrador:

Assim, a conclusão de cursos, a participação em certos organismos voltados à atividade especializada, o desenvolvimento de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras literárias (técnicocientíficas, se for o caso), o exercício do magistério superior, a premiação por serviços similares, a existência de aparelhamento específico, a organização de equipe técnica etc.

A escolha de determinada empresa ou profissional, mesmo com as disposições deste permissivo legal, poderá ser bastante subjetiva, gerando problemas com os órgãos fiscalizadores da Administração Pública. Por isso, tal escolha deve ser devidamente justificada e motivada, a fim de que se torne legítima. É o que aconselha Lucas Rocha Furtado:

A fim de aferir a legitimidade da decisão adotada pelo administrador, no que diz respeito à escolha da empresa ou profissional a ser contratado sem licitação, deve ser considerada a margem de poder discricionário que a lei expressamente confere ao administrador. A não ser diante de casos em que fique flagrantemente caracterizada interpretação



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOE DE CARVALHO
CNPJ: 05.171.699/0001-76



8

abusiva do art. 25 da Lei de Licitações, a escolha do contratado pelo administrador, desde que demonstrados os requisitos objetivos necessários ao enquadramento no permissivo legal, deve ser considerada legítima.

Nesse diapasão, para efeito de aferição dos requisitos objetivos necessários a consecução da inexigibilidade pretendida, balizando-se nos conceitos acima delineados de singularidade e notoriedade, e na documentação da pretensa contratada, pode-se concluir primeiramente que esta Municipalidade pretende contratar serviços de assessoramento em contabilização pública e que a proposta da prestação de serviços não apenas envolve uma assessoria pura e simples, mas sim singular, 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 por meios eficazes e legais, o que acabará por comprometer o resultado final.

Verificando o processo e a documentação acostada, percebe-se que a Empresa **3 CONTÁBIL EIRELI - ME** preenche os requisitos doutrinários, pois:

- a) Possui experiência na atividade especializada, pois há o desenvolvimento de serviços semelhantes em outras oportunidades;
- b) No corpo técnico há autores de literatura científica na área da contabilidade e direito público;
- c) No corpo técnico há participante de atividades no magistério superior (bancas de TCC);
- d) No corpo técnico há membros com premiações na área do Direito Público, com a existência de aparelhamento específico, a organização de equipe técnica etc.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
CNPJ: 05.171.699/0001-76



9

- e) No corpo técnico há várias participações em cursos voltados à Gestão Pública, Contabilidade Pública, Direito Público;
- f) No corpo técnico há membro com vinculação a Programas de Pós Graduação Stricto Sensu na área do Direito Público (Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal do Pará - UFPA).
- g) ainda cursos de capacitação de todos os integrantes dentro do objeto ora solicitado.

Já com respeito à notoriedade do contratado, insta dizer que decorre da documentação carreada aos autos desse processo administrativo, via certificados de cursos e principalmente atestados de capacidade técnica, que a empresa ora pretensa contratada, tem responsável técnico com extenso currículo técnico e, larga experiência no mercado, o que confere a Administração a segurança de que a mesma atenderá a sua necessidade de solução de suas demandas contábeis práticas, já que a mesma demonstra êxito no desempenho anterior do serviço, quando da prestação efetivada junto a outras entidades públicas, subordinadas a regime jurídico de contratação semelhante ao do Contratante.

Demais disso, elucide-se quanto à notoriedade que ainda que os serviços de Assessoramento, por mais especializados que sejam, possuem mais de um profissional ou pessoa jurídica capacitados para realizá-los, o que possibilitaria, em tese, a competição entre os diversos interessados, tem-se como indubitável que esse serviço não pode ser desenvolvido sem a presença de atributos, tais como, **larga experiência, criatividade e vasto conhecimento intelectual**, tal qual demonstrado na documentação da Empresa, enfim, singularidades impossíveis de serem auferidas objetivamente via certame licitatório, e por isso mesmo inviabilizadores de qualquer competição.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
CNPJ: 05.171.699/0001-76

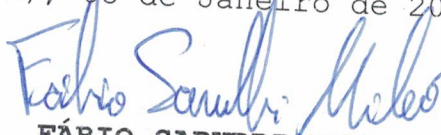
Não bastasse tudo o quanto até aqui aludido, há que perquirir ainda o fator confiança, que apesar de não expresso em lei para hipótese de inexigibilidade, salta à evidência, também como insuscetível de competição, e por isso, vem sendo difundido pela doutrina e jurisprudência, em situações semelhantes ao particular ora discutido. No caso ora em análise, vê-se que a contratação impendida não pode ser realizada a partir de um certame licitatório, e que a empresa escolhida **demonstra através do dossiê anexo aos autos, estar no mercado desenvolvendo assessorias há certo tempo, contando com amplo conhecimento e larga experiência, donde resta evidenciada a sua notoriedade.**

3. CONCLUSÃO

À vista do texto legal acima transcrito, e considerando a proposta apresentada, esta assessoria, salvo melhor juízo do Administrador Público, opina pela existência das condições necessárias à realização do contrato de prestação dos serviços acima explicitados com a Prefeitura Municipal de Santa Izabel do Pará, de modo inexigível nos termos da legislação específica.

É o parecer, s.m.j.

Santa Isabel (PA), 05 de Janeiro de 2017.



FÁBIO SARUBBI MILEO

Assessor Jurídico

OAB/PA 15.830



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ

DA: AJUR

PARA: CCI

Para parecer final de regularidade do Controle Interno.

Santa Izabel do Pará, 05 de janeiro de 2017

FABIO SARUBBI MILLEO

Assessor Jurídico

OAB/PA 15.830

EM BRANCO