

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO PIRIÁ
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº: 12150001/22CPL/PMCP.

Modalidade: Inexigibilidade de Licitação nº: 6/2023-030104.

Objeto: Contratação de serviços contábeis, com vistas à elaboração e execução de serviços especializados sobre contabilidade pública municipal, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação (FME E FUNDEB) de Cachoeira do Piriá.

Requerente: Comissão Permanente de Licitação

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II DA LEI 8.666/93. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS. CONTABILIDADE PÚBLICA MUNICIPAL. FME E FUNDEB.

I- RELATÓRIO

Trata-se de pedido encaminhado a esta Assessoria Jurídica para fins de manifestação jurídica quanto à viabilidade da contratação da empresa **EQUIPE CONTABILIDADE E CONSULTORIA LTDA**, para prestar serviços técnicos contábeis, com vistas à elaboração e execução de serviços especializados sobre contabilidade pública municipal, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação (FME E FUNDEB), através de contratação direta por inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 25, inciso II da Lei Federal n 8.666/93.

O pedido foi encaminhado através do Presidente da CPL da Prefeitura Municipal de Cachoeira do Piriá - PA para análise e parecer. Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

- a) **Solicitação de Proposta de Preços;**
- b) **Proposta de financeira da referida empresa, bem como notas fiscais e contratos de serviços firmados em outros municípios;**
- c) **Solicitações de Despesas 20221215001 e 20221215002, encaminhando justificativas e termo de referência;**
- d) **Despacho al solicitando a dotação orçamentária;**

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO PIRIÁ
COMISSÃO DE LICITA O

- e) Despacho do setor de contabilidade firmando em 02.01.2023, informando a existência de dota o orçamentária para contrata o;**
- f) Declara o de Adequa o Orçamentária e Financeira do Ordenador;**
- g) Autoriza o de abertura do processo administrativo de inexigibilidade de licita o;**
- h) Termo de abertura do processo administrativo;**
- i) Autua o do Processo Licitatório pela CPL;**
- j) Despacho para assessoria jurídica;**
- k) Minuta do contrato.**

Posteriormente, os autos vieram a esta Assessoria Jurídica Municipal por forma do art. 38, inciso VI, e Parágrafo  nico, da lei 8666/93.

  o breve relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

O presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, bem como se   caso de inexigibilidade de licita o, mas esta assessoria jurídica não adentrar  em aspectos técnicos e econ micos, bem como ao juízo de conveniência e oportunidade na contrata o pretendida.

Pretende-se, no caso em apreço, contratar empresa para presta o de serviços técnicos contábeis, com vistas   elabora o e execu o de serviços especializados sobre contabilidade pública municipal, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educa o (FME E FUNDEB), de acordo com as descri oes, quantitativa e justificativa contidas no termo de referência.

Assim, mediante a impossibilidade de submeter   competi o que afasta o Dever Geral de Licitar, insculpido no art. 37, XXI da Carta Política de 1988. Justificando-se a contrata o frente   necessidade para desenvolver atividades no âmbito da gestão administrativa na área técnica – contábil, orçamentaria, patrimonial e financeira junto a Secretaria Municipal de Educa o (FME E FUNDEB).

Essa impossibilidade sempre decorre do objeto, seja porque único, como nos casos de produto exclusivo, seja porque, mesmo não sendo exclusivo, se mostra inconciliável com a ideia de compara o objetiva de propostas.

A espécie normativa que, atualmente, disciplina a Licita o   a Lei Federal n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Esta veio regulamentar o artigo 37, XXI da Constitui o Federal de 1988,

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO PIRIÁ
COMISSÃO DE LICITA O

haja vista a referida norma n  ser de eficácia plena, mas sim de eficácia limitada que, em outros dizeres, significa a necessidade de lei posterior vir regulamentar seu conteúdo para que gere efeitos no mundo jurídico.

No que paira a discussão, cumpre salientar o que trata o artigo 37, XXI da CF/88, in verbis:

“Art. 37. A administra o 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 legisla o, as obras, serviços, compras e aliena es serão contratados mediante processo de licita o pública que assegure igualdade de condi es a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obriga es de pagamento, mantidas as condi es efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualifica o técnica e econ mica indispensáveis   garantia do cumprimento das obriga es.”

Percebe-se, portanto, que o dever de licitar possui viés constitucional. Esta obriga o significa n  apenas aceitar o caráter compulsório da licita o em geral, mas também respeitar a modalidade já definida para a espécie de contrata o a ser buscada.

Acontece que a própria Constitui o da República, como sobredito, delega às legisla es infraconstitucionais o possível modo de operar, dentre eles as hipóteses em que as contrata es da Administra o Pública não serão precedidas de processos licitatrios, o que não dispensa um processo administrativo, ressalta-se.

Essas exce es normativas denominam-se dispensa e inexigibilidade de licita o, limitadas aos casos definidos nos arts. 24 e 25 da Lei Federal n  8.666/93, respectivamente.

Dentro do cenário f tico   relevante enfatizar que a inexigibilidade de licita o   utilizada em casos que houver inviabilidade de competi o, tratando-se de ato vinculado em que a administra o não tem outra escolha, senão contratar, ocasião que a lei de licita es estabeleceu hipóteses legais em rol exemplificativo, como podemos observar na letra da lei, ao estabelecer o termo: “em especial”, com posterior apresenta o de três hipóteses.

Passando ao estudo da fundamenta o legal da inexigibilidade de licita o, prevista no artigo 25 da lei de licita es, nos deparamos com a seguinte determina o:

“Art. 25.   inexigível a licita o quando houver inviabilidade de competi o, em especial:

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO PIRIÁ
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

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;"

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 nas hipóteses legais, tais como planejamentos, assessoria e consultoria técnica na seara contábil.

A **natureza singular** afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e de outro, não restringe a ponto de ser incomum, 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. 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 singularidade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública. Necessário se faz que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que o situe 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."*

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

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.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO PIRIÁ
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

Desse modo, o futuro o contratado, conforme preceitua o normativo acima, deverá demonstrar ainda sua notória especialização, estando até a data deste parecer ausente no procedimento administrativo. É válido mencionar ao ordenador, para que na sua decisão com vista sempre a buscar o pronto atendimento do interesse público.

A lei faz remissão ao artigo 13 onde estão mencionados vários desses serviços, como pareceres, assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias etc. Leia-se o que diz o citado artigo 13:

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

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

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

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico; (grifo nosso)”

Ademais, a lei apresenta como requisitos para contratação, como ensina o doutrinador JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO, em seu Manual de Direito Administrativo, 23ª edição, páginas 293-294, o seguinte sobre tais requisitos:

a) Serviços Técnicos Especializados. “O Serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica”.

b) Notória Especialização. “aqueles que desfrutem de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A Lei considera o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. Tal conceito deve ter vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero.”

c) Natureza Singular. “Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor.” Neste ponto, o autor cita EROS ROBERTO GRAU que afirma: “singularidade são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.”

Em consonância ao todo mencionada Hely Lopes Meirelles é bastante preciso, vejamos:

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO PIRIÁ
COMISSÃO DE LICITA O

[...] a licita o   inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competi o entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um   proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administra o no que concerne   realiza o do objeto do contrato.

Acertados são os entendimentos dos doutrinadores, eis que o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO sumulou a matéria com o seguinte enunciado:

SÚMULA N  039/TCU A inexigibilidade de licita o para a contrata o de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especializa o somente   cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na sele o do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualifica o inerentes ao processo de licita o, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei n  8.666/1993.

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

No caso dos autos, estamos diante de consulta sobre a possibilidade de Contrata o de serviços contábeis, com vistas   elabora o e execu o de serviços especializados sobre contabilidade pública municipal, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educa o (FME E FUNDEB) de Cachoeira do Piriá.

Conforme observa-se nos autos, que a empresa **EQUIPE CONTABILIDADE E CONSULTORIA LTDA**, deverá demonstrar ainda sua **notória especializa o e adequa o dos serviços** ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei n  8.666/93, ensejando a inviabilidade da licita o, tornando inexigível o processo licitatrio, cujas documenta o es a ser analisadas pelo setor competente.

Todavia, a escolha deverá recair sobre profissional ou empresa com habilita o específica, dotada de estudos, experiências, publica o es, desempenho anterior, aparelhamento, organiza o, equipe técnica ou outros do g nero que ateste notória especializa o, bem como o serviço seja de natureza singular, ou seja, próprias do executor e com grau de confiabilidade do profissional ou empresa.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO PIRIÁ
COMISSÃO DE LICITA O

Diante do todo já analisado, após observadas as pondera es ao norte esta assessoria jurídica entende ser caso de se proceder   inexigibilidade de licita o, com obediência ao apregoado no art. 26, da lei 8666/93, vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos    2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situa es de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias,   autoridade superior, para ratifica o e publica o na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condi o para a eficácia dos atos. (Reda o dada pela Lei n  11.107, de 2005)

Parágrafo  nico. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruido, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracteriza o da situa o emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;*
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*
- III - justificativa do preço.*
- IV - documento de aprova o dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluido pela Lei n  9.648, de 1998).*

sujeita-se também ao atendimento dos requisitos estabelecidos no único do art. 26 da já citada Lei n  8.666/93, razão pela qual deve ser justificada a hipótese da inexigibilidade de licita o e comprovados os demais requisitos legais que a autorizam, instruindo o processo com os elementos necessários: justificativa do preço e da escolha da empresa fornecedora, estes ausentes até a presente data, incluindo também o ato de ratifica o pelo Presidente.

A autoridade competente lavrou sua justificativa para contrata o, já mencionada em t pico anterior, **mas ainda deve - também** - justificar a escolha do contratado, bem como justificar o preço para contrata o.

  salutar delinear que a CPL deverá observar as formalidades do parágrafo único do dispositivo de lei citado, devendo, ainda, ocorrer as comunica es necessárias para ratifica o e publica o na imprensa oficial, no prazo legal, como condi o para a eficácia dos atos.

Ressalte-se, por fim, quanto   minuta do contrato apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 55 da Lei 8.666/93, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DO PIRIÁ
COMISSÃO DE LICITAÇÃO

III- CONCLUSÃO

Ante o exposto, frisa-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, sobretudo a que declara necessidade de **Contratação de serviços contábeis, com vistas à elaboração e execução de serviços especializados sobre contabilidade pública municipal, visando atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação (FME E FUNDEB) de Cachoeira do Piriá.**

Destarte, após observadas às orientações ao norte mencionadas, esta assessoria jurídica emite parecer meramente opinativo referente ao supracitado procedimento, **com a comunicação, dentro de três dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos** - art. 26 da Lei de Licitações, determinando ainda a sua formalização através de instrumento contratual (art. 62 da Lei de Licitações), bem como dar cumprimento à Resolução nº. 11.832/TCM/PA, de 03 de fevereiro de 2015 e nº 29/2017, que dispõe sobre a implementação do “Mural de Licitações” em atenção ao princípio da publicidade, juntando-se comprovante de sua publicação ao processo administrativo.

Quanto à minuta do contrato apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 55 da Lei 8.666/93, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo, assim como especificações necessárias à prestação do serviço.

Salvo Melhor Juízo, é o parecer que submeto a decisão,

Da autoridade administrativa superior.

Cachoeira do Piriá, Pará, 05 de janeiro de 2023.

Felipe de Lima R. Gomes
Assessoria Jurídica
OAB/PA 21.472