



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO-PA
PROCURADORIA MUNICIPAL**

PARECER JURÍDICO

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE Nº001/2020

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL COM ELABORAÇÃO DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS, PRESTAÇÃO DE CONTA COM OS TRIBUNAIS, ELABORAÇÃO DE RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIO, RELATÓRIO QUADRIMESTRAL DE GESTÃO FISCAL, ASSESSORAMENTO NO PPA, LDO E LOA PARA PREFEITURA E OS FUNDOS MUNICIPAIS DE SANTARÉM NOVO.

Trata-se o presente da análise do processo de inexigibilidade de licitação nº 6/2020-001, por esta Prefeitura Municipal, da prestação de serviços de Consultoria em Contabilidade e Assessoria Contábil Pública.

A área requisitante, indica a contratação da Empresa **SANTOS CONTABILIDADE E CONSULTORIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS EIRELI**, empresa que presta serviços de assessoramento em contabilidade pública, que conta com responsável técnico dotado de notoriedade.

Em atenção à solicitação constante do despacho emitido pela Senhora Presidente da Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Santarém Novo, esta Controladoria passa a analisar a legalidade e conveniência da contratação de prestação de serviços desse jaez.

É o relatório.

O SERVIÇO DE CONSULTORIA EM CONTABILIZAÇÃO PÚBLICA.

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 contabilidade da Prefeitura Municipal de Santarém Novo, 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO-PA PROCURADORIA MUNICIPAL

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 conseguinte 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 contábeis de uma Prefeitura, enseja o acompanhamento de uma consultoria permanente e especializada, cuja atribuição é justamente orientar os servidores municipais investidos nas funções contábeis, a exercer de modo legal, zeloso e probo as atividades ligadas a Contabilidade 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO-PA
PROCURADORIA MUNICIPAL

que e 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)

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 seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado a plena satisfação do objeto do contrato.”

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 na sua execução, um toque de pessoalidade, que o qualifica como singular. “A natureza da prestação produzida nos serviços técnicos profissionais reflete a habilidade subjetiva de



**PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO-PA
PROCURADORIA MUNICIPAL**

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 equivocadamente 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”(Grifamos) (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 licitação.(Grifamos)

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".



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO-PA PROCURADORIA MUNICIPAL

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 (técnico-científicas, 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 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 a contabilidade por meios eficazes e legais, o que acabará por comprometer o resultado final.

Já com respeito à notoriedade do contratado, insta dizer que decorre da documentação carreada aos autos desse processo administrativo, via atestados de capacidade técnica, que a empresa ora pretensa contratada, tem responsável técnico com atuação em várias Prefeituras Municipais, sendo 20 anos de experiência no mercado, incluindo as atividades desenvolvidas junto a esta administração durante 2017 a 2019 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM NOVO-PA
PROCURADORIA MUNICIPAL

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 em Contabilização Pública, 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.

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 dos documentos anexo aos autos, estar no mercado desenvolvendo assessorias há certo tempo, contando com amplo conhecimento e larga experiência, donde resta evidenciada a sua notoriedade.

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 Santarém Novo, de modo inexigível nos termos da legislação específica.

É o parecer, s.m.j.

Santarém Novo/PA, 07 de fevereiro de 2020.

DENNYSON NOGUEIRA VIANA
Procurador Municipal
OAB/ Nº 29537