



Estado do Pará

CÂMARA MUNICIPAL DE MARACANÃ

PODER LEGISLATIVO

PARECER JURÍDICO Nº 002/2023- ASSEJUR/CMM

PROCESSO LICITATÓRIO Nº 022023

Inexigibilidade de Licitação Nº 02/2023/CMM

Objeto: Contratação de Serviços de Assessoria e Consultoria Contábil na Área Pública, para atender as demandas da Câmara Municipal de Maracanã.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA DE NATUREZA CONTÁBIL. POSSIBILIDADE JURÍDICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEI Nº 8.666/93.

1 - RELATÓRIO

01 Vem para manifestação jurídica o presente processo, a autoridade superior, Presidente da Câmara Municipal de Maracanã, que solicita parecer acerca da possibilidade de contratação, através de inexigibilidade de licitação, da empresa **MJ SERVIÇOS DE CONTABILIDADE LTDA, CNPJ: 17.947.788/0001-40, para Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Contábil na Área Pública, para atender as demandas da Câmara Municipal de Maracanã**, com as seguintes atribuições:

02 01– Assessorar o Presidente da Câmara em assuntos relacionados a atividade financeira e administrativa, com impacto para a contabilidade;

03 02– Orientação a Câmara Municipal, quanto aos registros contábeis nos sistemas orçamentários, financeiro e patrimonial, especialmente quanto à classificação correta do repasse recebido do Poder Executivo e das despesas, quanto a sua conformidade com as ações (projetos, atividades e operações especiais) constantes do orçamento aprovado pela Câmara Municipal;

04 03– Realizar o fechamento das prestações de contas a serem encaminhadas ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM/PA,

05 04– Emitir e transmitir o Relatório da Gestão Fiscal – RGF, com a periodicidade exigida pela LRF;

06 05– Elaborar o Balancete Financeiro e todos os relatórios de prestação de contas, inclusive a sua remessa ao Tribunal de Contas do Estado do Pará – TCE/PA;

07 06– Trabalhar em articulações com os demais setores e/ou profissionais da Câmara Municipal, contribuindo para um melhor desempenho dos Atos do Poder Legislativo

08 Da análise dos autos, verifica-se que a contratação foi requisitada por autoridade competente, qual seja, o Presidente da Câmara Municipal de Maracanã.

09 Consta ainda nos autos proposta encaminhada pela referida empresa, à Câmara Municipal de Maracanã, apresentando o seu suporte Técnico e Estrutura Operacional.

10 Em seguida seguiu para a verificação de previsão orçamentária para a contratação, onde por sua vez, a Tesouraria da Câmara Municipal de Maracanã despachou ao Presidente da Câmara Municipal de Maracanã de que apresentou dotação orçamentária, bem como foi expedida declaração de adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), conforme determina o art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

11 Posteriormente, foi apresentada a justificativa para a contratação, indicando o objeto a ser licitado, a fundamentação pertinente, a explanação para compatibilização do preço, a razão de escolha da empresa, e ao fim requereu parecer desta assessoria jurídica e posterior apreciação do controle interno.

12 Por fim, o processo foi autuado pelo Presidente Câmara Municipal de Maracanã, com despacho para a assessoria jurídica e controle interno para parecer.

13 Esta Assessoria Jurídica ainda, solicitou à empresa todas as documentações exigidas e comprobatórias de sua habilitação jurídica, da regularidade fiscal e da qualificação técnica, ao qual acompanha o processo para efetivamente se dar o parecer.

14 É o breve relatório.

2 - MÉRITO

2.1 - DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

15 A realização de procedimento licitatório é a regra geral do ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, os artigos em apreço preveem hipóteses em que esse processo é inviável em razão da impossibilidade de competição.

16 Depreende-se da leitura do art. 13, inciso V, que se consideram serviços técnicos especializados o trabalho concernente à assessoria e consultoria contábil. É dizer que, a previsão de **inexigibilidade** de procedimento licitatório aplica-se aos serviços advocatícios, em virtude deles se enquadrarem como **serviço técnico especializado**, cuja singularidade, tecnicidade e capacidade do profissional, tornam inviáveis a realização de licitação.

17 A respeito dos critérios de singularidade e notória especialização nos casos de inexigibilidade de licitação, esclarece o Ministro do TCU, Carlos Átila Álvares da Silva:

18 Note-se que o adjetivo 'singular' não significa necessariamente 'único'. O dicionário registra inúmeras acepções, tais como: invulgar, especial, raro, extraordinário, diferente, distinto, notável. A meu ver, quando a lei fala de serviço singular, não se refere a 'único', e sim a 'invulgar, especial, notável'. Escudo essa dedução lembrando que na lei não

existem disposições inúteis. Se 'singular' significasse 'único', seria o mesmo que 'exclusivo', e, portanto, o dispositivo seria inútil, pois estaria redundante o inciso I imediatamente anterior.

19 Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e consequentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha 'notória especialização': será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretende celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim a tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga. (TCU, TC 010578/95-1, BLC n. 3, 1996, p.122)

20 No mesmo sentido, Eros Roberto Grau afirma que a **singularidade** está atrelada à **confiabilidade** que é depositada a um determinado profissional ou empresa. Para o Ministro, ser um serviço singular, não significa que ele seja necessariamente o único, já que outros poderiam realizá-lo. Vejamos:

21 “Singulares são porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. (...) Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa.” (Extraído do artigo inexigibilidade de Licitação – serviços técnicos especializados – notória especialização, in RDP 99/70)

22 Em razão da confiança intrínseca à relação advogado e cliente, nota-se que a inexigibilidade de licitação é único meio para a contratação do serviço contábil pela Administração Pública. Isso porque, a inexigibilidade de licitação pode se manifestar ainda quando existem vários especialistas aptos a prestarem o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela **subjetividade**, por suas experiências de cunho particular. Por esse motivo, a Administração, utilizando-se da discricionariedade a ela conferida, avaliando conceitos de valor variáveis em maior ou menor grau, escolhe um dos especialistas em detrimento dos demais existentes. Nesse sentido, esclarece o Min. Eros Grau:

23 Por certo, pode a Administração depositar 'confiança' em mais de um profissional ou empresa dotado de notória especialização relativamente à prestação de serviço técnico profissional especializado, singular, mesmo porque, detendo notória especialização, todos eles são virtualmente merecedores da 'confiança', contudo, não pode ser objetivamente

apurada, de modo que se possa identificar, entre os profissionais ou empresas nos quais o agente público incumbido de tomar a decisão referentemente a qual deles ou delas deve ser contratado, qual o que, sendo contratado, executará o trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A decisão quanto à escolha desse profissional ou daquela empresa para a prestação do serviço não pode, repito, ser demonstrada, ainda que se a possa justificar. Repito: é **escolha discricionária do agente público** ou dos agentes públicos competentes para contratá-lo. (Licitação e Contrato Administrativo – estudos sobre a interpretação da lei. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 74-75)

24 Ainda concernente à confiabilidade, José Afonso da Silva acrescenta que “a peculiaridade mais saliente dos serviços advocatícios é que eles assentam no **princípio da confiança**, que repugna o processo licitatório, mas essa confiança que é subjetiva sim, mas com **singularidades que afastam critérios puramente pessoais**.”

25 As particularidades da profissão e a confiança que se deposita em profissionais da contabilidade revelam a natureza personalíssima de seu trabalho, já que podem culminar em graves sanções ao gestor.

26 Ressalta-se que os serviços contábeis tem intrinsecamente uma relação marcada pelo elemento confiabilidade, que são de caráter subjetivo, porém, aliadas às demais características que denotam a notoriedade do profissional da contabilidade. Corrobora isto o entendimento de Adilson de Abreu Dallari:

27 “[...] existem assuntos de grande repercussão política, correspondentes a programas ou prioridades determinadas exatamente pela supra-estrutura política eleita democraticamente pelo corpo social. Temas dessa natureza requerem o concurso, ou de assistentes jurídicos nomeados para cargos de provimento em comissão, ou a contratação temporária de profissionais alheios ao corpo permanente de servidores” (2000, p. 02).”

28 Desse modo, a presença do elemento confiança justifica o fato do Poder Público poder escolher, dentre os muitos profissionais devidamente gabaritados e competentes, aqueles que mais despertem sua confiança, isto é, aquele que tenha, aos olhos do Poder Público, maior compatibilidade com seus desideratos (FIGUEIREDO, 1994, p. 32)

29 Logo, os atributos profissionais do contratado devem despertar no contratante a convicção de que o serviço deste será certamente superior ao dos demais, em atendimento às necessidades da Administração e às exigências da situação concreta.

30 Igualmente, a confiança tem origem na discricionariedade de que dispõe o Poder Público ao tratar de questões de mais alta relevância jurídica ou política. Não se pode esperar que o administrador tenha objetividade total. Certamente, a escolha de certos profissionais em detrimento de outros, levará em consideração a confiança e segurança de que a atividade será realizada a contento por aquele que se contrata.

31 É neste sentido, aliás, é o que vem entendendo as Cortes Superiores Pátrias, a exemplo do Excelso Supremo Tribunal Federal:

“Processo: AP 348 SC Relator(a): EROS GRAU Julgamento: 15/12/2006 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322. Parte(s): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; LEONEL ARCÂNGELO PAVAN e PAULO ARMÍNIO TAVARES BUECHELE E OUTRO(A/S) Ementa: AÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS FACE AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA. LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL. (...) 2. "Serviços técnicos profissionais especializados" são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado.** Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: **os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração.** Ação Penal que se julga improcedente.” (grifou-se)

32 Infere-se, ainda, que os critérios da notória especialização e da singularidade do serviço são intrínsecos à atividade profissional em si, sendo inviável sua aferição por meio de competição objetiva entre os candidatos.

33 Importante destacar que discricionariedade, diferentemente de arbitrariedade, tem ligação com submissão à ordem legal. Significa que o Poder Público age de acordo com a **conveniência e oportunidade** da situação, mas sem desrespeitar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração. Portanto, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe **obediência à lei**, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível.

34 A Resolução nº 11.495, de 15 de maio de 2014 do Tribunal de Contas do Municípios do Estado do Pará – TCM-PA, abraça o entendimento acima apresentado. Senão vejamos:

EMENTA: CONSULTA. PREFEITURA MUNICIPAL DE CANAÃ DOS CARAJÁS. CONTRATAÇÃO DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL E JURÍDICA MEDIANTE PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II, DA LEI FEDERAL 8.666/93. VERIFICAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE SINGULARIDADE, ESPECIALIDADE E CONFIANÇA. OBRIGATORIEDADE DE APRECIÇÃO DO CASO CONCRETO. APROVAÇÃO.

35 Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da contratação de serviços contábeis de assessoria e consultoria na área pública, com fulcro no art. 25, II combinado com art. 13, inciso III e V, da Lei nº 8.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais, pelo que se reputa os grandes indícios de que a experiência, organização e aparelhamento da contratada, permitem concluir que dos seus estudos técnicos e efetiva orientação e execução se chegará à plena satisfação do objeto do contrato, o que evidencia, ainda, a singularidade do serviço a ser oferecido e a sua notória especialização.

36 Quanto ao presente caso, acredita-se estarem presentes estas exigências legais, eis que ficou demonstrado que a profissional do escritório possui experiência e conhecimentos específicos relacionados a Serviços de Assessoria e Consultoria em Contabilidade Pública, o que indica a idoneidade para atender a necessidade do presente, o que se enquadra no que prevê o § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

2.2 - DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

37 Da análise da documentação relativa à expertise da empresa, verifica-se larga experiência de atuação contábil na área pública, devidamente comprovada através da documentação acostada aos autos, o que comprova a **notória especialização profissional** da empresa.

38 No que tange a **natureza singular do serviço**, verifica-se que o objeto proposto pela administração pública necessita de profissional gabaritado na área, com experiência e qualificação técnica suficientes para apresentar soluções convergentes com o interesse da gestão, sendo que no caso da empresa proponente, restou-se comprovado o preenchimento destes requisitos. Portanto, apesar de não ser o único profissional do mercado detentor de igual qualificação, a confiança do responsável pela contratação direta na especialização do contratado justifica a sua contratação, uma vez que a inexigibilidade não é somente fundada na notória especificidade técnica indicada no texto legal.

39 Por fim, verifica-se que o valor mensal proposto está **compatível com o preço de mercado** praticado em nosso Estado, não trazendo, portanto, nenhum prejuízo para

a Administração Pública, vez que se encontra em consonância com os preços praticados no mercado e verificado junto ao TCM/PA e em outros contratos com serviços compatíveis e/ou inferiores do que se pretende contratar.

40 No Informativo de Licitações e Contratos n. 361, o Tribunal de Contas da União adentrou essa análise. Confira:

41 “2. A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a **comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.**

42 [...] No que diz respeito aos preços contratados, o relator assinalou em seu voto, preliminarmente, a “dificuldade de justificar o preço nos casos de inexigibilidade à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores, razão pela qual foi nascendo o entendimento de que **a razoabilidade do preço poderia ser verificada em função da atividade anterior do próprio particular contratado** (nessa linha, item 9.1.3 do Acórdão 819/2005-TCU-Plenário)”. Segundo ele, essa linha de raciocínio “vem evoluindo no seio da Administração Pública (vide Portaria-AGU 572/2011) e sendo **convalidada pelo Tribunal, como nos Acórdãos 1.565/2015, 2.616/2015 e 2.931/2016, todos do Plenário**”.

43 Outrossim, o valor coaduna-se com o objeto da contraprestação pretendida pela Administração Municipal, diante das necessidades de atendimento de questões multidisciplinares, que mobilizarão o contratado com assuntos comuns e extraordinários, que requerem elevada disponibilidade e afinco.

3 - CONCLUSÃO

44 Diante da Análise acima transcrita, e considerando a proposta apresentada, esta assessoria jurídica, salvo melhor juízo do Administrador Público, **é de parecer favorável** pela existência das condições necessárias à realização do contrato de prestação dos serviços acima explicitados com a Prefeitura Municipal de Maracanã, de **modo inexigível** nos termos da legislação específica, encontrando apto para ser finalizado, após parecer final de regularidade do Controle Interno.

45 Assim, temos como certo, que a pretendida contratação encontra abrigo na legislação de regência, notadamente nos artigos 25, II e 13, V da Lei 8.666/93, bem como no quesito confiança, nos moldes do entendimento do Pretório Excelso.

46 É nosso parecer salvo melhor entendimento.



Estado do Pará

CÂMARA MUNICIPAL DE MARACANÃ

PODER LEGISLATIVO

Maracanã/PA, 10 de janeiro de 2023

Wagner T. Vieira

Assessor Jurídico – OAB/PA 14.262