



PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADM. Nº. 017/2021-PMNP
PROCESSO LICITATÓRIO Nº 1101001/2021
MODALIDADE INEXIGIBILIDADE Nº 001/2021



OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTÁBIL, COM RESPONSABILIDADE TÉCNICA, PARA SUPRIR AS NECESSIDADES DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO, MEDIANTE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

O presente parecer tem o intuito de atender a solicitação feita pela Secretaria Municipal de Administração, Coordenação e Planejamento, representada pelo Secretária Municipal, para análise do Processo e Minuta da Proposta e seus Anexos, pertinentes à Contratação, cujo objetivo é a prestação de serviços contábeis na Prefeitura Municipal de Novo Progresso.

Trata-se de análise de possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II da Lei de Licitações.

Em análise aos documentos acostados é possível concluir que há luz do art. 25, II, da Lei 8.666/93 há possibilidade jurídica para a contratação mediante inexigibilidade de licitação, com as devidas observações que se faz, bem como pela reserva da discricionariedade administrativa, sob a ótica da conveniência e oportunidade administrativa.

Sob o ponto de vista legal, passaremos a analisar o procedimento nos estritos ditames da lei. Nesse sentido, o art. 25 da Lei nº. 8.666/93, em





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



seus incisos, traz os casos em que não se exige a realização de licitação. Frise-se que o rol em referência é taxativo, exauriente, não podendo ser ampliado por vontade do Administrador. Ademais, tratando-se de direito excepcional, sua interpretação deve ser restritiva, conforme princípios consagrados da Hermenêutica Jurídica.



Assim, feitas tais considerações, passamos a analisar a questão que exsurge dos autos, respeitantes ao conceito de "serviços especializados", "profissionais de notória especialização" e "serviços de natureza singular", que norteiam o parecer.

No que tange a possibilidade legal para a contratação mediante inexigibilidade de licitação, teremos três requisitos a serem cumpridos: a) **o legal**, referente ao enquadramento dos serviços no rol exauriente do art. 13 da Lei nº8.666/93 (serviço especializado), b) **o subjetivo**, consistente nas qualificações pessoais do profissional (notória especialização) e c) **o objetivo**, consubstanciado na singularidade do objeto do contrato, ou seja, do serviço a ser contratado.

Antônio Roque Citadini esclarece que os serviços especializados, à que alude a lei, são aqueles expressamente previstos no **art. 13** da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, quais sejam: estudos técnicos, planejamento e projetos básicos ou executivos; **pareceres, perícias e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;** fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Assim, vê-se que quanto ao primeiro requisito, a *mens legis* quis permitir a contratação direta de tais profissionais, inexigindo o procedimento licitatório, tendo em vista a "impossibilidade lógica" de a Administração pretender o melhor serviço pelo menor preço, nessas condições, inclusive abarcando os serviços a que se pretende contratar, mediante o procedimento que se submete à análise.

Já adiantando, em relação ao segundo requisito, que denota na gênese a impossibilidade de realizar licitação, tem-se que tal "impossibilidade lógica", na expressão de Hely Lopes Meirelles, deve ser analisada em seu duplo aspecto: o primeiro consiste no grau de renome atingido por esses profissionais, a ponto de sua autoridade no assunto se ter tornado notória. Perde-se, assim, a necessária competitividade, essência da licitação, tendo-se em vista que todos atingiram um mesmo patamar de





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



eficiência técnico-científica, tornando-se quase impossível optar-se por um ou por outro, mediante a análise pura e simples de sua competência profissional. Por outro lado, atingido tal patamar, surge o desinteresse desses profissionais em se submeterem à licitação, que se presta, grosso modo, à análise de seu trabalho e preço.

Não posso deixar de observar ainda que a chamada “notória especialização” ainda carrega um conceito subjetivo, pois embora o profissional e/ou empresa possam apresentar documentos que atestem capacidade técnica, seja pela capacitação em cursos de graduação, pós graduação e especializações ou certificados emitidos por tomadores de serviço, isto por si não se esgota a exigência de capacidade notória para desempenhar o trabalho pretendido. É apenas um indicativo, que depende de demonstração prática. Daí dizermos da dificuldade jurídica de conceituação, identificação ou mesmo comprovação desta prévia capacidade. Na verdade o que não se pode dispensar é a mínima comprovação, ou seja, não se pode efetuar a contratação daquele que sequer possui qualificação técnica documental.

Por outro lado, em sendo os serviços contábeis, principalmente com anotação de responsabilidade técnica, um serviço que exige alto grau de confiança do contratante, na pessoa do gestor de contas públicas, há de ser sopesada a discricionariedade do gestor ao proceder a contratação. Em outras palavras, não há de se exigir tão somente a capacidade técnica daquele que será o responsável pela contabilidade e orientação nos gastos de verba pública. Exige-se e admite-se que a confiança é preponderante para a contratação. Nesse sentido, os serviços contábeis podem ser classificados como “serviços singulares”, isto é, serviços técnicos especializados. Constituindo o assessoramento contábil, atividade que demanda a apreciação de condições subjetivas do prestador do serviço, em especial quanto à sua capacidade de lidar com a necessidade de suporte técnico-científico da Administração, singulariza-se o serviço, fundamentando sua inexigibilidade.

Já se discutiu muito sobre a possibilidade da contratação de serviços contábeis por inexigibilidade de licitação, mas nosso entendimento sempre foi pela possibilidade jurídica, desde que fossem observados alguns requisitos específicos. Desde o surgimento da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993), muito se debatia sobre esse tema, pelo que se tinham entendimentos favoráveis, assim como, embora em minoria, alguns entendiam pela impossibilidade,





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



entretanto, a Lei nº 14.039/2020, trouxe mais luz ao tema, pois trata especificamente da matéria.

Antes da Lei 14.039/2020, não havia qualquer norma legal que tratasse especificamente da contratação dos serviços de contabilistas pela Administração Pública. Toda a regulamentação da matéria decorria de entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, entretanto, para preencher essa lacuna legal, foi editada a Lei n. 14.039, de 17 de agosto de 2020, que altera Decreto-Lei nº. 9.295/46 (norma que regulamenta o exercício profissional do contabilista).

A nova lei incluiu no art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295/46 os §§ 1º e 2º, cuja redação se lê:



§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

§ 2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade 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.” (NR)

O objetivo da nova Lei é, à evidência, classificar os serviços contábeis como singulares a priori, independentemente do caso concreto.

Desse modo, busca-se inserir indiretamente os serviços contábeis no rol dos “serviços técnicos profissionais especializados” previstos no art. 13, da Lei n. 8.666/1993, cuja contratação em tese, pode ser feita por “inexigibilidade de licitação”, nos termos do art. 25, inc. II, da mesma lei.

Ao se falar em notória especialização, tenho que é a situação de apresentação de certificados de conclusão de cursos técnicos, graduação, pós graduação, especializações e reconhecimento pela excelência e especialização dos serviços prestados **(a contratanda é portadora**





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



inclusive de atestados de capacidade técnica na área), além da longevidade de atuação no seguimento profissional.

No julgado abaixo temos um exemplo disso, posto que se refira a escritório contábil:



PROCESSUAL CIVIL. MATÉRIA RELATIVA A FATOS E PROVAS. CONCLUSÕES DOTRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULAN. 7 DO STJ.

1. Em verdade, a contratação sem licitação, por inexigibilidade, deve estar vinculada à notória especialização do prestador de serviço, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado e que é inviável a competição entre outros profissionais.

2. No caso dos autos, o tribunal de origem reconheceu a notória especialização e a singularidade do escritório contábil dentro daquela municipalidade com base na análise dos fatos e das provas, de modo que a reforma do acórdão vergastado demandaria o reexame do contexto fático-probatório, não a mera qualificação jurídica deste.

3. Nesse contexto, inafastável subsiste o Enunciado n. 7 da Súmula desta Corte.

4. Agravo regimental não provido.

(STJ, T2 - Segunda Turma, AREsp 20.469/GO, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, j. 06/09/2011, p. DJe 14/09/2011).

Além do recente entendimento majoritário sobre o tema debatido até então, relembro que em outros julgamentos mais antigos, donde se julgavam atos de improbidade pela contratação de advogados mediante inexigibilidade de licitação, a Corte já havia decidido pela não incidência da norma sancionadora, afastando, não apenas os atos de improbidade administrativa da Lei 8.429/92 como também as condutas típicas de índole criminal, a exemplo daquelas previstas nos arts. 89 e 90 da Lei 8.666/93, conforme os julgados que apresento, aplicando por analogia





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



aos serviços contábeis, uma vez que a novel legislação colocou ambos no mesmo patamar de interpretação:

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. A hipótese dos autos não é de dispensa de licitação, eis que não caracterizado o requisito da emergência. Caracterização de situação na qual há inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de licitação. 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





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente. (STF, Tribunal Pleno, AP 348/SC, Rel. Min. Eros Grau, j. 15/12/2006, p. DJe 03/08/2007).



EMENTA: I. Habeas corpus: prescrição: ocorrência, no caso, tão-somente quanto ao primeiro dos aditamentos à denúncia (L. 8.666/93, art. 92), ocorrido em 28.9.93. II. Alegação de nulidade da decisão que recebeu a denúncia no Tribunal de Justiça do Paraná: questão que não cabe ser analisada originariamente no Supremo Tribunal Federal e em relação à qual, de resto, a instrução do pedido é deficiente. III. Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da L. 8.666/93: falta de justa causa para a ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia. 1. A presença dos requisitos de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho a ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da licitação para a contratação dos serviços de advocacia. 2. Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais que da profissão (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7º).

(STF, Primeira Turma, HC 86.198/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 17/04/2007, p. DJe 29/06/2007).

A Administração Pública, com vistas a satisfazer o interesse da sociedade, necessita desincumbir-se de múltiplas atividades em campos diferentes. Daí decorre a necessidade de contratar com particulares, a fim de obter os bens ou serviços imprescindíveis para a gestão do Estado. Nessas hipóteses, a Constituição de 1988 erigiu como regra a realização de prévio procedimento licitatório (CF, art. 37, XXI), de tal arte que fique assegurada - a um só tempo - a impessoalidade e a obtenção, em regime concorrencial, da maior vantagem possível para o Poder





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Público. A licitação é regra, entretanto, que comporta ressalvas. Surgem, assim, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, que têm o condão de permitir a contratação direta com a Administração, desprezando-se o certame licitatório. São casos excepcionais, justificáveis ora pela inconveniência para o interesse público (dispensa), ora pela mera inviabilidade da competição (inexigibilidade).



Doutrinariamente, a prestação de assessoramento contábil pode ser considerada um serviço de natureza singular, idônea, portanto, a autorizar a inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II, c/c art. 13, V, da Lei 8.666/93. Tais dispositivos legais reportam-se à contratação direta, pelo Poder Público, de serviços técnicos de notória especialização, aí incluídos os pareceres técnico-contábeis, análise e gerenciamento de contas, prestação de contas, responsabilidade técnica, defesas administrativas junto aos órgãos de controle e outros serviços afins.

Ao longo deste parecer, fica demonstrado que esse pensamento doutrinário já vinha sendo majoritariamente adotado pelos tribunais superiores, hodiernamente firmado com a nova legislação. Tanto STF quanto STJ entendiam que a prestação de serviços contábeis, quando comprovadamente realizados por profissionais ou escritórios de notória especialização, inviabilizam a competição, em face da singularidade técnica e intelectual que a atividade de assessoramento contábil encerra, inclusive pelos recentes posicionamentos. E agora, pela expressa previsão legal trazida pela novel legislação. Dessa feita, por ser inviável a disputa, o certame é inexigível.

Da análise dos autos, verificando a documentação anexada, faço uma ressalva quanto ao segundo requisito, qual seja, **o subjetivo**, consistente nas qualificações pessoais do profissional (notória especialização). Torno a mencionar o dispositivo de lei que trata especificamente do requisito exigível. Diz a Lei que notória especialização do profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade advém de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, de forma que se permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. No caso em apreço, a Empresa Contratanda apresenta vários documentos de qualificação do sócio responsável, como certificado de curso técnico, graduação, especializações, registro no órgão competente, etc. Isto preenche parte do





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



requisito. Outrossim, no que tange a comprovação de desempenho anterior, através de atestados emitidos por tomadores de serviço, são um tanto quanto antigos e desatualizados, o que compromete a análise apenas pelo crivo documental. Ademais, no ramo específico de contabilidade pública, com anotação de responsabilidade técnica, os atestados são precários também. Por outro lado, esta assessoria jurídica não tem a competência para por em demérito a capacidade do profissional, mesmo porque, embora a atuação hodierna não tenha sido específica para responsabilidade técnica, o campo de assessoramento e consultoria prestada aponta ser voltada para este fim, ou seja, para gerenciamento e gestão de contas públicas.



Dito isto, rememoro o que delineei ao norte, em relação à discricionariedade. Na verdade, dado a subjetividade do requisito da chamada “notória especialização”, bom seria que os atestados de capacidade técnica fossem mais específicos, atualizados e em maior número ou pelo menos que demonstrassem a longevidade de atuação, de forma direta na responsabilidade por contas públicas no campo de atividade contábil, entretanto a decisão pela contratação fica ao encargo da autoridade superior. O Jurídico não é competente para adentrar no campo discricionário, mesmo porque, já dissemos, há comprovação de atuação, da qual não se pode negar. Se há competência técnica para atuação na prática, deve ser aferida dentro do grau de confiabilidade e confiança, esta, que somente é detentor a autoridade contratante. Em tese, dado a atuação a contratanda comprava mediante vários documentos, possuir capacidade técnica e especialidade no assessoramento e acompanhamento de prestação de contas públicas junto aos órgãos de fiscalização e, ainda que indiretamente, atua atualmente no ramo do assessoramento e consultoria, conforme atesto de tomador de serviço com contrato em vigência.

Vale ressaltar que no município de Novo Progresso é carente da existência de escritório contábil especializado em administração pública, de sorte que há a necessidade de contratação de profissionais com experiência na área, que assim o comprove, especialmente quando atestado por outros entes municipais.

Leve-se em conta ainda que esta contratação visa atender aos interesses do Município, sendo necessário para o bom andamento da Administração Pública Municipal, bem como para orientação aos gestores de fundos e de demais verbas públicas.





PODER EXECUTIVO
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO PROGRESSO



Diante disso há de se valer de referenciais, dos quais, atestado de capacidade fornecido por outro ente público, como de fato foi apresentado, cabendo à autoridade máxima municipal, decidir se o documento é apto para o fim que se propõe, inclusive para cumprimento das metas estabelecidas no plano de gestão, do qual somente o Prefeito, neste caso, é o responsável pelo alcance dos objetivos.

Como conclusão, fica o parecer favorável à realização da contratação para os fins aqui estabelecidos, pela inexigibilidade, com as pequenas observações de ressalva que se faz.

Este é o parecer, s.m.j. ficando, no entanto, submetido à apreciação do Senhor Prefeito Municipal para quaisquer considerações, com ênfase no sentido de que o Processo em apreço encontra-se, portanto, dentro das formalidades legais até o presente momento, conforme consta dos autos, salvo melhor justificativa, restringindo-se aos aspectos legais, resguardando-se o julgamento dos critérios de conveniência e oportunidade para a autoridade administrativa.

Novo Progresso/PA, 12 de janeiro de 2021.

Edson da Cruz da Silva
Assessor Jurídico
OAB/PA nº 14.271

