



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº **2021-0006-CPL**

Assunto: Análise da Legalidade da Contratação de Empresa Especializada para Prestação de Serviços de Assessoria Contábil, Orçamentários, Financeiros, Patrimoniais e Operacionais, bem como Elaboração de Prestação de Contas para Atender as Necessidades da Câmara Municipal de Muaná, Pará.

EMENTA: PARECER JURÍDICO. LICITAÇÃO E CONTRATOS. **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 003/2021-CPL** – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTÁBIL, ORÇAMENTÁRIOS, FINANCEIROS, PATRIMONIAIS E OPERACIONAIS, BEM COMO ELABORAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ, PARÁ. LEGALIDADE. ART. 13, III, C/C ART. 25, II, DA LEI Nº 8.666/93. MINUTA DE CONTRATO. POSSIBILIDADE.

1

01. DOS FATOS A QUE SE PRESTA CONSULTORIA.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pela CPL da Câmara Municipal de Muaná referente a possibilidade de Contratação de Empresa Especializada para Prestação de Serviços de Assessoria Contábil, Orçamentários, Financeiros, Patrimoniais e Operacionais, bem como Elaboração de Prestação de Contas para Atender as Necessidades da Câmara Municipal de Muaná, Pará, pela modalidade de inexigibilidade de licitação, na forma dos artigos 13, III e 25, II, da Lei das Licitações.

A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único do art. 38, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

É o que se relata.



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

02. DA ANÁLISE.

Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

Pois bem. No Ordenamento Jurídico Pátrio, a Carta Magna Federal instituiu em seu art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública deverão ser precedidas, em regra, de licitação. Desse modo, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 8.666/93 que dispõe sobre os procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

O ordenamento jurídico prevê a obrigatoriedade de licitar como sendo inerente a todos os órgãos da Administração Pública direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas pelos entes federados, direta ou indiretamente.

Conforme dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

*“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*



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

“Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa. Depreende-se isto do contido no art. 3º, da Lei nº 8.666/93:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

3

A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa que se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

No que tange a finalidade do parecer jurídico, em obediência ao parágrafo único do art. 38 da Lei de Licitações, compete a esta Procuradoria jurídica emitir parecer quanto às minutas de edital e contrato, senão veja-se:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Cumpre destacar que cabe a Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de legalidade das minutas de edital e contrato, bem como, demais fases do presente processo, compreendidos seus anexos e os atos administrativos que precedem a solicitação de parecer jurídico.

Pois bem, os casos de contratação por inexigibilidade de licitação estão previstos no art. 25, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, que assim dispõe:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública."

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

"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."

"Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei."

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa. Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º, da Lei de Licitações e Contratos:



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”

Dessa forma, Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, visando propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a de que a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a sociedade.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame, como são os casos previstos no art. 24 da Lei 8.666/93. Noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 25 da mesma Lei.

Nos casos previstos nos incisos II e III, do art. 25, materialmente há possibilidade de se realizar o processo de licitação. Porém, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento naquelas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atingimento satisfatório do interesse público, pois o



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, em razão da *singularidade do objeto* da futura contratação e da *infungibilidade¹ dos serviços e do prestador*.

O inciso II do mencionado art. 25 prevê a inexigibilidade para os serviços técnicos especializados, referenciados no art. 13 da LLC.

Dentre os serviços técnicos para cuja realização a licitação é inexigível, estão incluídos os serviços de assessoramento jurídico, patrocínio e defesa de causas judiciais ou administrativas (art. 13, V). Vê-se, portanto, que a própria lei especifica os casos de exceção à regra geral, uma vez que determina a inexigibilidade de licitação para esses casos. Não se trata de dispensa, porquanto dispensa pressupõe que a licitação seja exigível, mas que, por um ato de outorga do Poder Público, em certos casos, se aceite uma contratação sem que a mesma tenha sido realizada.

Ocorre que em se tratando do art. 25, particularmente no que tange o inciso II, que se amolda a hipótese da Consultoria e Assessoria de natureza técnica, como é o caso da Contabilidade, objeto da presente análise, a licitação não é apenas dispensada, **é inexigível**. Vale dizer, portanto, que, ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público e, caso este contrate serviços de contabilidade sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

Importante destacar, outrossim, 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 desprezar 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.

Destarte, sendo legais as hipóteses de inexigibilidade de licitação, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos

¹ *Infungibilidade é a qualidade de ser o bem infungível, ou seja, são os bens que não podem ser substituídos por outros da mesma espécie, quantidade e qualidade. Os bens infungíveis não admitem substituição por ser considerado em seu todo um bem individual.*



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

para a exceção ao regime geral. Um desses requisitos é objetivo, qual seja: a singularidade do objeto (serviço). O outro é subjetivo, e guarda referência com os atributos do contratante.

DA SINGULARIDADE DO OBJETO

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços técnicos de consultoria e assessoria, na área da contabilidade, que serão prestados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão.

Os Serviços técnicos especializados são aqueles que envolvem alta especialização em determinada área do conhecimento, que demandam um primor técnico diferenciado, requerendo um conteúdo subjetivo na sua execução, um toque de personalidade, que o qualifica como singular.

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

Assim, tem-se que a singularidade a que a Lei de Licitações se refere está ligada ao fato de que os muitos parâmetros legais e documentais, e de interesse coletivo, a serem respeitados e observados pela contabilidade e seus profissionais, tem inerente o risco da aplicação de penalidades graves e prejuízos irreparáveis ao gestor, que se dá ensejo ao acompanhamento de uma consultoria permanente e especializada, cuja atribuição é justamente a prestar da melhor forma as funções contábeis, a exercer de modo legal, zeloso e probo as atividades ligadas a Contabilidade da Casa de Leis.



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

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.

Com efeito, os serviços de contabilidade são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo ser considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

Por outro lado, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa singularidade seja relevante. Ou seja, ainda que os serviços de contabilidade sejam singulares, é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello:

“[...] a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, esses, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessários para a satisfação do interesse em causa” (2000, p. 479).”

9

Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e quando o produto do trabalho do profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público.

Dessa forma, ainda que não exista um critério objetivo, um padrão geral para se definir a existência de singularidade ou não em determinado serviço, estando intimamente atrelada essa análise a cada caso, no caso em tela há a caracterização dos serviços técnicos especializados, e em especial por inexistir no âmbito da Câmara Municipal uma mão-de-obra especializada dessa forma, com grande experiência em Administração Pública, 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



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

consultores, altamente qualificados não será capaz de direcionar a contabilidade por meios eficazes e legais, o que acabará por comprometer o resultado final.

Ademais, ressalta-se que a expertise diferenciada exigida é do profissional da contabilidade e não da pessoa jurídica, mesmo porque é aquele quem prestará o serviço em nome desta. Percebemos, então, que não há relevância o tempo de existência da pessoa jurídica contratada, portanto, existe a singularidade dos serviços prestados pelos sócios e profissionais da mesma.

Os serviços descritos nos parágrafos anteriores exigem um conhecimento específico e experiência das pessoas que irão realizá-lo, e a provável ora contratada, demonstra possuir, através de seus sócios, tal requisito o que ficou demonstrado nos quatro últimos anos em que a referida empresa manteve contrato similar com outros municípios e câmaras municipais deste Estado.

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. Corroboram isto o entendimento de Adilson de Abreu Dallari:

"[...] 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)."

Assim, a presença do elemento confiança justifica o fato de o 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). Ou seja, os atributos profissionais do contratado devem despertar no contratante a convicção de que o serviço deste será irrefutavelmente superior ao dos demais, em atendimento às necessidades da Administração e às exigências da situação concreta.



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

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.

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da contratação de serviços de assessoria contábil com base 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.

E corroborando a toda análise já apresentada, tem-se ainda o advento expresso da Lei nº 14.039/2020, que assim pacificou qualquer hipótese de entendimento divergente a respeito do tema:

Art. 2º O art. 25 do [Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946](#), passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

“Art.

25.

§ 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.”

11

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.



MUNICÍPIO DE MUANÁ - PA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE MUANÁ

Estando, pois, toda a tramitação aparentando a plena regularidade legal sobre seus procedimentos, crê-se na regularidade do procedimento até o presente compasso, pelo que se conclui o que segue.

03. CONCLUSÃO.

Diante do exposto, observado o valor a ser praticado na contratação que não poderá ser superior aos preços comparativamente praticados no mercado, opina-se pela possibilidade da contratação direta da *L DE OLIVEIRA E SILVA E SERV. DE ASS. E COM. EMPRESARIAL*, CNPJ Nº 11.325.697/0001-97, com fundamento no art. 25, II combinado com art. 13, III, ambos da Lei nº 8.666/93, e as alterações que lhe foram realizadas.

É o Parecer, SALVO MELHOR JUÍZO.

Muaná (PA), 10 de fevereiro de 2021.

Danilo Ribeiro Rocha
Assessor Jurídico
OAB/PA nº 20.129