

PARECER N. 01/2021/PROCURADORIA JURÍDICA

INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO MARIA/PA

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS EM ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL DENTRO DA ÁREA ESPECÍFICA DA CONTABILIDADE PÚBLICA A SEREM PRESTADO À PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO MARIA/PA.

EMENTA: SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS ESPECIALIZADOS EM ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL DENTRO DA ÁREA ESPECÍFICA DA CONTABILIDADE PÚBLICA, DE NATUREZA SINGULAR, CONTRATAÇÃO DIRETA. INCISOS III E V DO ARTIGO 13 E INCISO II, § 1º DO ARTIGO 25 DA LEI Nº 8.666/93. **PARECER FAVORÁVEL À LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO.**

1. RELATÓRIO

Por ato do Presidente da Comissão Permanente de Licitação, Senhor **Jardel Sampaio Mota**, foi submetido a exame e parecer desta Assessoria Jurídica a posposta de contratação direta de um profissional especializado na área de ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL DENTRO DA ÁREA ESPECÍFICA DA CONTABILIDADE PÚBLICA, visando ao atendimento das necessidades da Prefeitura Municipal de Rio Maria/PA.

Em atendimento à novel legislação, a CPL fez juntar ao processo documentos que comprovavam a especialidade do referido Escritório de Contabilidade **MARREIRO CONSULTORIA CONTÁBIL LTDA-ME**, inscrita no C.N.P.J. sob o n.º 07.668.317/0001-40, que contém sua qualificação técnica ao objeto pretendido.

Juntou-se aos presentes autos todas as Certidões exigidas por lei que autorizam tal contratação.

Era o que competia relatar.

2. DO PARECER

Sabe-se que a regra geral é o dever de a Administração Pública licitar os serviços e obras de que necessita para a consecução das suas finalidades. É o que resulta do que vem estabelecido no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, que, após o advento da Emenda Constitucional 19/98, excetuou da lei geral (8.666/93) as Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas, que terão estatuto próprio mais flexível e compatível com o artigo 173 do mesmo texto constitucional, sem, contudo, liberá-las da exigência.

Sucedede que o aludido cânone princípio lógico não possui o escopo de regular todas as hipóteses jurídicas que se afiguram como as mais adequadas para cada caso concreto, ressaltando, portanto, "os casos especificados na legislação".

Coube ao legislador ordinário, dentro de uma razoabilidade, estipular quais seriam os casos dispensados e ou inexigíveis da competição licitatória. Não figura a dispensa e ou inexigibilidade como uma forma de se burlar o sadio e necessário processo de licitação, exigido como essencial para a moralização das contratações firmadas pelos entes de direito público com os particulares.

Essa previsão é plenamente justificável quando a hipótese se encaixar nos preceitos legais enunciados nos distintos casos em que o contrato a ser firmado pode ser concretizado independentemente de licitação. Estão contemplados nos artigos 17, I e II (caso específico das alienações), 24 e 25 da Lei nº 8.666/93.

Estabelece o inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93 a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados constantes do rol, não taxativo, do artigo 13 do mesmo diploma legal, de matéria singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, situação que, em princípio, pode-se enquadrar a pretendida contratação.

Assim prescreve o art. 25 da Lei de Licitações:

Art. 25. É inexigível a licitação quando 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;

Por sua vez estabelece o Art. 13 da Lei das Licitações:

Art. 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.

A enumeração do art. 25 e art. 13 exemplificativa¹, o que permite a contratação direta na hipótese dos casos em que é inviável a competição, dada às peculiaridades e circunstâncias que o caso concreto comportar. Ao tomador dos serviços cabe a aferição da conveniência e oportunidade da contratação, em consonância com a sua autorizada margem de discricionariedade, desde que respaldado na Lei.

É certo que o art. 13, inc. V, da lei nº 8.666/93 considera serviço técnico profissional especializado os trabalhos de: (...) “v – patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas”.

Contudo, para que o intérprete não desvirtue o texto legal, mister se faz que se atente que o parágrafo inaugural do artigo citado ressalva os casos de inexigibilidade de licitação, para as situações descritas nos incisos I a VII, após a devida verificação.

Nesse sentido Marçal Junten Filho¹, explica:

A maior utilidade do elenco do art. 13 se relaciona com a contratação direta por inexigibilidade de licitação. Como visto, o art. 25, II, da Lei 8.666/93 determina que se configure hipóteses de inviabilidade de competição nos casos dos serviços técnicos profissionais especializados referidos no art. 13. Ora, seria irrelevante afirmar que o elenco do art. 13 seria exaustivo, eis que o caput do art. 25 é exemplificativo. Dito em outras palavras, se um certo serviço técnico profissional especializado não estiver referido no art. 13, isso não impedirá a contratação direta – a qual se faria não com fundamento no art. 25, II, mas diretamente com base no caput do dito artigo.

A lei nº 8.666/93, conforme já narrado, contempla a inexigibilidade de competição quando houver inviabilidade da mesma, dada a natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização (Art. 25).

A notória especialização é verificada quando a empresa ou o profissional, através de desempenho anterior, estudos, publicações, organização, técnica, resultados de serviços anteriores, permita identificar que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação das necessidades do ente público tomador do serviço.

Já o serviço singular, é aquele ministrado por profissional que comprovadamente demonstre, em trabalhos anteriores, a sua destacada habilidade técnica, que o credencia para o objeto do contrato. Esta singularidade poderá decorrer também da própria profissão do contratado, pois determinados ofícios não são objeto de competição pelo menor preço, como por exemplo, a prestação de serviços jurídicos.

Neste contexto, enquadra-se o advogado, o médico, o **contador**, e outras profissões, cuja prestação de serviços é revelada por uma invejável criação técnica ou intelectual do responsável pela sua execução.

Ao agir de tal forma, não será transgredida a lei licitante, pois o serviço contábil a ser prestado será correspondente à necessidade do tomador do serviço, que não pode se desvincular da finalidade legal. Possuindo o contador qualificação especial, oriundo da sua própria lei, a licitação para a escolha do melhor serviço deverá ser afastada, pelo fato do

¹ Op. Cit. p. 284.

processo licitatório, na espécie, não se afigurar como a melhor opção à finalidade pública.

Em suma, se o patrocínio, *lato sensu* falando, retrata a hipótese de singularidade do contratado, já que cada profissional imprime uma característica peculiar na condução do serviço, que o diferencia de outro, com maior razão ainda desponta a singularidade no caso em apreço, em que o serviço a ser prestado demanda a atuação no âmbito do direito financeiro, tributário, administrativo, e até mesmo no da contabilidade pública, revestindo-se, de igual modo, de natureza singular.

Nessa esteira, não há como conceber a possibilidade de competição entre profissionais da Contabilidade, porque cada contabilista é dotado de qualidades, de técnica, enfim, de atributos personalíssimos que os fazem particularmente singulares em relação a outros.

Neste sentido o **Tribunal de Contas da União (TCU)**, para elucidar melhor o assunto, **aqui trazida como paradigma**, aprovou as SÚMULAS Nº 252/2010 e 264/2011, definem normas e esclarece dúvidas quanto à contratação de serviços técnicos profissionais especializados, por inexigibilidade de licitação, *verbis*:

Súmula do TCU nº 264/2011

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Súmula do TCU nº 252/2010

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Fundamento Legal

- Constituição Federal, art. 37, inciso XXI; - Lei nº 8.666/1993, art. 25, inciso II.

A contratação direta de escritórios de advocacia pressupõe demonstração que os serviços pretendidos possuem natureza singular, incomum, e que serão

prestados por empresa ou profissionais de notória especialização.

Representação apontou supostas irregularidades em contratações de escritórios de advocacia, sem licitação, efetuadas por diversos conselhos de representação profissional do estado do Paraná, com fundamento nos comandos contidos no art. 25, II, c/c art. 13, da Lei n. 8.666/1993. O Tribunal, por meio do Acórdão n.º. 1.886/2007 – 2ª Câmara, após considerar as razões de justificativas de vários agentes, impôs sanção a responsáveis dessas entidades, por considerar ilegais tais contratações. Em seguida, porém, decidiu anular a pena imposta a um desses agentes, em razão de violação da garantia do contraditório. O Tribunal determinou, então, a realização de audiência de ex-Diretor do Conselho Regional de Contabilidade daquele estado. Ao examinar as razões de justificativas apresentadas, o relator ressaltou ser possível, em tese, a contratação direta dos citados serviços, com suporte no que dispõe o art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993, por estar abrangida pelo art. 13 dessa mesma lei (“serviços técnicos profissionais especializados”). Entretanto, para isso ocorra, seria indispensável demonstrar que o serviço contratado possui natureza singular e que seria prestado por empresa ou profissionais de notória especialização. **E mais: “A natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional ‘especializado’. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)”** - grifou-se. Não se demonstrou, porém, que as causas judiciais que constituíram objeto da contratação se revestiam de tais peculiaridades. Acrescentou o relator que a existência de parecer da assessoria jurídica da autarquia respaldando a contratação, por si só, não é capaz de isentar o citado agente de responsabilização, consoante se depreende de orientação contida em diversas decisões do TCU. Com base nos fundamentos apresentados pelo relator, o Tribunal decidiu aplicar ao responsável multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R\$ 2.000,00. Precedentes mencionados: Acórdãos n.ºs

1.528/2010, 1.736/2010, 2.748/2010 e 179/2011 do Plenário, e 4.420/2010, da 2ª Câmara”.

Por sua vez o inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, prescreve que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial, para a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização. E traz como um desses serviços técnicos profissionais especializados o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, conforme a disposição do inc. V do art. 13 da mesma Lei.

No caso *sub examine* há inviabilidade de competição, considerando que os escritórios expertos em **contabilidade pública municipal e administrativa são restritos**.

E ainda, não se busca na contratação do contador o menor preço para realização dos serviços, e sim, do resultado da atuação do mesmo. É o resultado e a forma ágil de consegui-lo que caracterizam, também, a singularidade da prestação do serviço, pelo profissional eleito.

Nesse sentido, vale ressaltar trecho de artigo publicado por Alice Gonzales Borges, **que também pode ser aplicado ao profissional contabilista**, quando assim assevera:

"O exercício da advocacia não se compadece com a competição entre profissionais, nos moldes das normas de licitação, cuja própria essência reside justamente na competição. Muito apropriadamente, o Código de Ética recomenda, no oferecimento dos serviços do advogado, moderação, discrição e sobriedade (arts. 28 e 29)".

Sobre o tema o **Supremo Tribunal Federal** julga que a licitação é inexigível, conforme voto do Ministro Luiz Roberto Barroso no ADC nº 45, que de forma salutar explicou, *in verbis*:

"São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do

serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado" .

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Roberto Barroso, ao invocar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição, identificou que há expressa autorização constitucional para o legislador ordinário criar hipóteses de dispensa de licitação. Segundo o dispositivo, "ressalvados os casos especificados na legislação", a Administração deve contratar por meio de processo licitatório.

Mas reconheceu que, apesar dessa autorização, "é preciso estabelecer critérios e parâmetros dentro dos quais a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação" estará de acordo com os princípios constitucionais que incidem na matéria, entre os quais a moralidade, a impessoalidade e a eficiência.

Assim, entendeu que a contratação direta de serviços advocatícios — prevista pelo artigo 26 da lei das licitações — deve observar as exigências formais e de publicidade contidas na lei, especialmente o dever de motivação expressa, a fim de permitir a verificação de eventuais irregularidades pelos órgãos de controle e pela própria sociedade.

Quanto à "notória especialização" — artigo 13 do diploma —, Barroso considerou que a escolha "deve recair sobre profissional dotado de especialização incontroversa, com qualificação diferenciada, aferida por elementos objetivos e reconhecidos pelo mercado.

Sobre a "natureza singular do serviço" — art. 25, II, da Lei 8.666 —, fixou que os serviços advocatícios prestados sem licitação não podem ser feitos por órgão ou entidade da própria Administração. Isto é, o objeto do contrato não pode se referir a "serviço trivial ou rotineiro".

Barroso também definiu que é preciso que a Administração "demonstre que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado,

observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional".

Certamente, como bem apontado pelo insigne Ministro do Excelso Pretório, a confiabilidade no serviço em questão é requisito que deve ser considerado no ato da contratação, porquanto um contador e ou outro profissional, como o advogado, por ex., que não atue de forma contundente não só em causas ordinárias, mas também nas ações que requerem experiência, como aquelas típicas da Contabilidade Pública/Municipal, não terá a confiabilidade da Administração para promovê-las.

Nessa esteira, não há como conceber a possibilidade de competição entre profissionais do Direito, da Medicina, **da Contabilidade**, para a execução dos serviços de assessoria jurídica, médica, **contábil**, porque cada advogado, médico ou **contador** é dotado de qualidades, de técnica, enfim, de atributos personalíssimos que os fazem particularmente singulares em relação a outros.

Do assinalado acima, por analogia ou simetria concêntrica, as mesmas características e requisitos de singularidade inerentes aos serviços de advogado são também aplicados ao contador, ao médico, etc., que é em termos de confiança, responsabilidade solidária e qualificação técnica. Neste sentido, o **Tribunal de Contas criou além do Ato nº 12/TCM, a Resolução Nº 7.740/2005**, que impõem inclusive multas altíssimas aos gestores, sendo o valor de R\$10.000,00 ao Ordenador e R\$ 10.000,00 ao Contador, sobre prestações de contas irregulares, em virtude da falta de atendimento aos padrões contábeis estabelecidos na legislação vigente.

Como poderia o Gestor Público correr o risco de ter suas contas reprovadas, pagar multas elevadas e ver sua carreira pública prejudicada, contratando um **contador** ou um advogado despreparado e que não fosse de sua confiança, sem experiência, tradição, qualificações técnicas e de todas as características e requisitos necessários para preencher as condições mínimas de singularidade estabelecidas para

contratação de consultoria de profissionais enquadráveis em inexigibilidade de licitação da lei 8.666/93? Ou seja, certamente, não caberia, nesta situação, a contratação por meio do processo normal de licitação somente para obedecer ao menor preço, cujo certame obviamente não levaria em conta esses principais requisitos para seleção e contratação desses profissionais.

Ademais, quase sempre e de modo geral, os municípios terceirizam esses serviços e praticamente a totalidade através de processo de inexigibilidade, em virtude do principal fator confiança e a capacidade técnica do profissional para contratação, possibilitando, desta forma, que a Suprema Corte de Contas aprecie esta situação dando um tratamento especial a este caso concreto.

Portanto, o fator confiança e a notória especialização dos técnicos da contratada são requisitos essenciais que levaram a contratação sob a ótica de inexigibilidade de licitação.

COM EFEITO, no que se refere à exigência legal da notória especialização prevista no inciso II do artigo 25, **verifica-se que a documentação acostada ao processo assegura o seu atendimento**, a teor da seguinte definição expressa no § 1º do artigo em comento:

Art. 25. ...

§ 1º. Considera-se notória especialização o profissional ou empresa 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.

DESTARTE, à luz das disposições normativas pertinentes, em especial o disposto no artigo 25 da Lei 8.666/93, hipótese em que configurando assim o interesse público e a preservação de seu patrimônio, bem como estando inviável o procedimento competitivo pelos motivos já apresentados, **manifestamo-nos favoráveis à legalidade da Inexigibilidade de Licitação em comento e posterior contratação do**

Escritório MARREIRO CONSULTORIA CONTÁBIL LTDA-ME, para prestar assessoria nas áreas de área específica da contabilidade pública.

3. DOS REQUISITOS CONTRATUAIS

Inobstante, a configuração da situação de inexigibilidade de licitação para o caso sub examine, por dever de ofício, e sobretudo buscando assegurar que a contratação desse serviço técnico especializado seja precedida das inarredáveis cautelas para a idônea satisfação da necessidade pública ora identificada, tornam-se judiciosas as seguintes ponderações:

I. Sendo o serviço uma prestação que satisfaz uma obrigação de fazer, impõe-se a exigência legal da clara e precisa definição do objeto e das condições contratuais, artigo 55 da Lei 8.666/93, que deverão ser consignadas num contrato administrativo formalizado por escrito, com vistas ao cumprimento das disposições legais vigente e da fiel execução do objeto, com também descrito em **Termo de Referência**;

II. Respeitante a exigência contida no artigo 111 do Estatuto das Licitações, cabe ressaltar que se a Lei diz “contratar”, subentende-se que no contrato fique tudo especificado, não sendo necessário falar-se em receber o serviço técnico especializado, pois a feitura dele já está subsumida à cessão dos direitos patrimoniais fixados no contrato;

III. Não obstante tratar-se de serviço técnico especializado, e que por isso mesmo pode dificultar a comparação de valores monetários, é de cautela a adoção da providência expressa no inciso IV do artigo 43 (conformidade com os preços do mercado), ou então, a manifestação por quem de direito de que o preço ajustado é compatível com o objeto pretendido, notadamente em razão da previsão legal explícita no §2º do artigo 25;

Também, nos termos do parágrafo único do artigo 61, a publicação resumida do instrumento de contrato no prazo da Lei é condição indispensável para a sua eficácia.

Ausência de licitação não equivale à contratação informal, realizada com quem a administração bem entender, sem cautelas nem documentação.

4. CONCLUSÃO:

À vista de todo exposto, em especial o disposto no artigo 25 da Lei 8.666/93, hipótese em que configurando assim o interesse público e a preservação de seu patrimônio, bem como estando inviável o procedimento

competitivo pelos motivos já apresentados, **manifestamo-nos favoráveis à legalidade da Inexigibilidade de Licitação em comento e posterior contratação do Escritório de Contabilidade MARREIRO CONSULTORIA CONTÁBIL LTDA-ME**, inscrita no C.N.P.J. sob o n.º 07.668.317/0001-40, para prestar serviços técnicos profissionais especializados em assessoria e consultoria contábil dentro da área específica da contabilidade pública a serem prestados à Prefeitura Municipal de Rio Maria/PA.

São os termos do parecer.

Rio Maria/PA, 01 de janeiro de 2021.

TATIANE REZENDE Assinado de forma digital
por TATIANE REZENDE
MOURA:01248319 MOURA:01248319150
150 Dados: 2021.01.01 12:18:50
-03'00'

Tatiane Rezende Moura
OAB/PA 17.137
Procuradora Jurídica