

PARECER JURÍDICO

CONSULENTE: A Comissão Permanente de Licitação.

CONSULTA: Questiona acerca da possibilidade legal para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria nas áreas de planejamento orçamentário, contábil, financeiro e de gestão fiscal, utilizando os instrumentos e procedimentos necessários ao atendimento as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, bem como os instrumentos legais adotados pelas instâncias públicas de controle interno e externo e ainda geração de dados para exportação ao portal da transparência para atender as demandas do Fundo Municipal de Assistência Social de Chã Grande, consoante o art. 25 da Lei nº 8.666/93 e lei 14.039/2020.

EMENTA: Direito Administrativo. Contrato administrativo. Inexigibilidade de licitação. Lei Federal n.º 8.666/93. Singularidade do serviço. Notória especialização. Possibilidade jurídica, observadas as recomendações necessárias contidas neste Opinitivo.

Cuida-se de análise solicitada pela Comissão Permanente de Licitações – CPL, em atendimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, inciso VI da Lei nº 8.666/93, acerca da possibilidade de contratação direta através da Inexigibilidade nº 001/2022-FMAS, da empresa **CESPAM- Centro de Estudos, Pesquisa e Assessoria em Contabilidade Pública Municipal LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ sob o n.º69.908.994/0001-45, para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria nas áreas de planejamento orçamentário, contábil, financeiro e de gestão fiscal, utilizando os instrumentos e procedimentos necessários ao atendimento as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, bem como os instrumentos legais adotados pelas instâncias públicas de controle interno e externo e ainda geração de dados para exportação ao portal da transparência para atender as demandas do Fundo Municipal de Assistência Social de Chã Grande.

RELATADOS OS FATOS PASSO A OPINAR.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Inicialmente destaque-se que o presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, bem como se é caso de inexigibilidade de licitação, todavia esta Assessoria não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, bem como ao juízo de conveniência e oportunidade na contratação pretendida.

Dito isto, em continuidade a análise dos aspectos mencionados, ressalta-se que a Constituição Federal de 1988, impõe a Administração Pública a obrigação de utilizar o processo licitatório para efetuar compras, alienações e contratações, vejamos:

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

Dentre as ressalvas mencionadas na primeira parte do inciso citado, está o instrumento da Inexigibilidade de Licitação, que por sua vez tem seu cabimento devidamente elencado no artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos, *in verbs*:

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;

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;

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.

No caso em pauta, questiona-se legitimidade da contratação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria nas áreas de planejamento e orçamento, contábil, financeira e de gestão fiscal.

DO SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO

Para se analisar o preenchimento dos requisitos necessários a contratação por meio de inexigibilidade partiremos da conceituação do que seria serviços técnicos especializados de natureza singular, consoante redação do art. 25, inciso II da Lei 8.666/93, podendo-se apontar que serviços técnicos especializados são aqueles que envolvem alta especialização em determinada área do conhecimento, aqueles que demandam um esmero técnico distinto, requerendo um conteúdo subjetivo na sua execução, um toque de personalidade, que o qualifica como singular. "*A natureza da prestação produzida nos serviços técnicos profissionais reflete a habilidade subjetiva de produzir a transformação de conhecimento teórico em solução prática*"¹.

Para verificar a compatibilidade do objeto em tela com o disposto no artigo 25, inciso II da Lei 8.666, torna-se necessária a análise do disposto no artigo 13 do mesmo normativo legal, vejamos:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal – Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13º ed. São Paulo; Dialética, 2009.



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.

VIII - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

(GRIFO NOSSO)

Considerando a disposição contida no inciso III do artigo supramencionado, verificasse que o objeto da contratação em análise se encaixa perfeitamente na hipótese de contratação por inexigibilidade licitação.

Vê-se, portanto, que a própria lei especifica as hipóteses de exceção à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador, dizendo que a Administração Pública possui discricionariedade para contratar diretamente, se assim concluir ao final de todo um procedimento, por inexigibilidade de licitação para os casos expostos. 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 Pública e, acima de tudo, preservando o interesse público.

Considerando a disposição contida no inciso III do artigo supramencionado, verificasse que o objeto da contratação em análise se encaixa perfeitamente na hipótese de contratação por inexigibilidade licitação.

Todavia, é importante ressaltar que para efetuar a contratação de serviços técnicos especializados necessita-se que sejam preenchidos os requisitos cumulativos dispostos na Súmula 252 do Tribunal de Contas da União - TCU, vejamos:

Súmula 252 – TCU

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.**

Nesse sentido, restando comprovado que se trata de serviço técnico especializado, passa-se a questionar a natureza singular do serviço, bem como a notória especialização da empresa a ser contratada.

DA NATUREZA TÉCNICA E SINGULAR DOS SERVIÇOS CONTÁBEIS

Inicialmente é importante que se compreenda a definição de serviço singular, entendido como aquele cuja prestação necessita de determinado profissional para ser realizado.

Marçal Justen Filho² assim define:

Singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo.

(...)

Ou seja, a fórmula 'natureza singular' destina-se a evitar generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não.

(...)

É necessário examinar se um profissional qualquer de qualificação média enfrenta e resolve problemas dessa ordem, na atividade profissional comum.

Singular é a característica do objeto que o distingue dos demais. Este ponto, data vênia, é o que merece maior atenção. Se a maioria dos serviços podem ser realizados pelos profissionais do quadro do próprio ente público, não se pode dizer de outros serviços, a exemplo da assessoria em contabilidade pública, especialmente a que engloba conhecimento na área de planejamento orçamentário.

A esse respeito, por meio do Acórdão n.º 1.437, publicado em 03 de junho de 2011, o TCU aprovou a Súmula nº 264, com o seguinte teor:

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 8.666/93.

Diante de tal discussão, no que se refere a natureza singular do serviço, a Lei n.º 14.039 de 17 de agosto de 2020, responsável por alterar o Decreto Lei nº 9.295/46 que define as atribuições do Contador, bem como o Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94), conferiu a singularidade aos serviços profissionais de contabilidade, desta forma, o artigo 25 do Decreto- Lei n.º 9.295/46 passou a ter a seguinte redação:

Art. 25. São considerados trabalhos técnicos de contabilidade:

[...]

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

Grifei

² [4] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12ª edição. São Paulo: Dialética, 2008, pp. 350 e 351

A vigência da Lei n.º 14.039/2020, que teve início em 18 de agosto de 2020, notícia que foi amplamente divulgada, merecendo destaque a publicação realizada no site da Câmara dos Deputados³, *in verbis*:

Entra em vigor lei que dispensa licitação para contratação de advogado e contador

Medida havia sido vetada pelo presidente da República, mas parlamentares derrubaram o veto

18/08/2020 - 09:37

Laycer Tomaz/Câmara dos Deputados

Dispensa será justificada pela natureza técnica e singular das profissões

Entrou em vigor nesta terça-feira (18) lei que permite a dispensa a licitação para contratação de advogado e contador pela administração pública, em razão da natureza técnica e singular dessas profissões, se for comprovada a notória especialização.

A Lei 14.039/20 foi publicada no Diário Oficial da União e é oriunda de projeto do deputado Efraim Filho (DEM-PB), que foi integralmente vetado pelo presidente Jair Bolsonaro. O veto acabou rejeitado pelo Congresso Nacional, em votação na semana passada.

O argumento presidencial para o veto foi de que o projeto da Câmara violava o princípio constitucional da obrigatoriedade de licitar. O governo alegou ainda que a contratação dos serviços de advogado ou contador sem licitação deve ser avaliada em cada caso específico.

A Lei 14.039/20 altera o Estatuto da Advocacia e o Decreto-lei 9.295/46, que criou o Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Reportagem – Janary Júnior

Edição – Rachel Librelon

Fonte: Agência Câmara de Notícias

(Grifo Nosso)

Com efeito, a contratação de serviços de consultoria e assessoria contábil na área pública pela Administração, seja por meio de profissional pessoa física, ou mesmo pessoa jurídica, como no caso em tela, reveste-se de singularidade na medida em que exige do profissional argúcia e desenvoltura em seu mister, para não levar à falência a atividade desenvolvida pelo administrador público, que por tal motivo deve depositar confiança especial naquele contratado.

Fora isso, também é forçoso concluir pela impossibilidade, numa comparação entre diversos contadores ou sociedade de contadores, a realização de qualquer modalidade licitatória na qual o menor preço seja ou possa ser o fator de julgamento, haja vista a dificuldade de conciliar o

³ <https://www.camara.leg.br/noticias/685103-entra-em-vigor-lei-que-dispensa-licitacao-para-contratacao-de-advogado-e-contador/>



Código de Ética Profissional do Contador (Resolução CFC nº 803/1996) e as modalidades de licitação da Lei nº 8.666/93.

Ora, se o Código de Ética do Contador veda a mercantilização da profissão com o aviltamento de valores dos honorários (art. 8º do Código de Ética), como conciliar tais princípios com a participação de contadores, concorrendo com outros contadores em uma licitação de menor preço, nos moldes dos arts. 45, I e § 2.º da Lei 8.666/93.

E para embasar o presente opinativo, cumpre aqui colacionar jurisprudência, que embora trate de caso de inexigibilidade direcionada à contratação de advogado, se aplica, da mesma forma, aos serviços técnicos contábeis, eis o teor:

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 rígido, 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." STF. AP n. 348/SC. Relator Ministro Eros Grau. Julgamento: 15.12.2006. DJ: 03.08.2007.

O objeto do contrato a ser celebrado é a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria nas áreas de planejamento orçamentário, contábil, financeiro e de gestão fiscal, utilizando os instrumentos e

procedimentos necessários ao atendimento as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, bem como os instrumentos legais adotados pelas instâncias públicas de controle interno e externo e ainda geração de dados para exportação ao portal da transparência para atender as demandas do Fundo Municipal de Assistência Social de Chã Grande. Os serviços pretendidos são singulares já que permeiam diversos outros serviços das áreas orçamentária, financeira e a própria área contábil, demandando um assessoramento especializado, singular e experiente. Portanto, os serviços a serem contratados são técnicos especializados, na forma do Art. 13, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

Deste modo, à luz de tudo o que foi demonstrado, resta evidente que a atividade de consultoria e assessoria contábil, é, por sua natureza, uma atividade de natureza técnica e singular. De toda a sorte, a própria doutrina, de forma majoritária, não nega a possibilidade de contratação com fundamento no caput do art. 25 da Lei 8.666/93.

DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

Tendo em vista o entendimento jurisprudencial e alteração legislativa trazida pela Lei n.º 14.039/2020, verifica-se que para se enquadrar como serviço técnico e singular, deve a empresa contratada possuir notória especialização.

A notória especialização do profissional, ou da empresa para fins de contratação pela Administração Pública está delimitada na Lei de Licitações (art. 25, § 1º), vejamos:

Art. 25. (...) § 1º Considera-se de 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.

O legislador privilegiou a notória especialização decorrente de diversas fontes do saber tais como: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento e equipe técnica. O que possibilita amplo rol documental apto a atestar a notória especialização almeja na lei.

José dos Santos Carvalho Filho⁴ conceitua a notória especialização da seguinte maneira:

A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. **Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero.** Além dessas características, impõem a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que “singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.

⁴ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 25. ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587/2012. São Paulo: Atlas, 2012. pg. 269/270.

Do conjunto dos aspectos apresentados na documentação oferecida pela empresa para fins de comprovação da notória especialização, depreende-se como certa a notória especialização do profissional, sendo suas características profissionais ideais para o exercício das funções exigidas em contrato.

Consequentemente, tendo a notória especialização da empresa sido comprovada com tamanha clareza, restou configurada também a singularidade dos serviços em acordo a condicionante disposta no art. 25, § 1º do decreto Lei n.º 9.295/1946.

DO PREÇO E DO CONTRATO

No caso em análise, o contrato a ser firmado com o Município mantém-se em conformidade com os preços de mercado, notadamente com os praticados em Municípios circunvizinhos, conforme evidenciado nas pesquisas de preços, estando dentro da razoabilidade, não sendo constatado desta forma o superfaturamento.

É obvio, portanto, que a razoabilidade do preço depende da equivalência das condições contratuais, que no presente caso foi atendido.

Feitas as considerações necessárias, prossegue-se com a análise da minuta contratual que será firmada com o prestador de serviços, verificando-se que o referido instrumento guarda regularidades com o os Princípio da Constitucionais que versam sobre os contratos públicos, trazendo em seus corpo as obrigações dos contratantes, as garantias, descrição dos serviços, prazos, valores e demais definições básicas inerentes ao contrato público, restando comprovada a legalidade da Minuta de Contrato em conformidade com as definições prevista da Lei nº 8.666/93.

DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, resta configurado o atendimento as exigências legais para contratação da empresa de contabilidade por meio de inexigibilidade. Tendo a referida empresa comprovado possuir corpo técnico especializado, capaz de subsidiar as decisões municipais através de informações atualizadas, demonstrando elevado grau de confiança na prestação dos serviços.

Ante o exposto, considerando o que preceitua o Art. 25, II, c/c o Art. 13, III da Lei nº 8.666/93 e art. 2º da Lei n.º 14.039, de 17 de agosto de 2020, bem como o atendimento integral aos moldes das súmulas 39 e 252 do TCU, esta Assessoria opina pela legalidade da contratação direta, através do instrumento da Inexigibilidade, para a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria nas áreas de planejamento orçamentário, contábil, financeiro e de gestão fiscal, utilizando os instrumentos e procedimentos necessários ao atendimento as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, bem como os instrumentos legais adotados pelas instâncias públicas de controle interno e externo e ainda geração de dados para exportação ao portal da transparência para atender as demandas do Fundo Municipal de Assistência Social de Chã Grande, com observância no rito previsto no artigo 26 da Lei de Licitações, inclusive realizando as publicações de praxe na imprensa oficial.



Por fim, ressalte-se que está o presente processo condicionado a apreciação, aprovação e ratificação da autoridade superior competente.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Chã Grande, segunda-feira, 03 de janeiro de 2022.


PAULO GONÇALVES DE ANDRADE
ADVOGADO | OAB/PE 46.362