



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARUÁ
PROCURADORIA GERAL



PARECER JURÍDICO Nº 009/2021-PGM

ORGÃO SOLICITANTE: Setor Comissão Permanente de Licitações Contratos Administrativos

PROCEDIMENTO: Inexigibilidade nº IN001/2021-PMSL

OBJETO: Contratação de empresa especializada em assessoria e consultoria contábil em atendimento as demandas desta municipalidade, para prestação de serviços diversos de natureza contábil e fiscal conforme o que dispõe o termo de referência.

EMENTA: PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARUÁ, CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS, ESCRITÓRIO DE CONTABILIDADE, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº IN001/2021-PMSL, LEI Nº 8.666/93 E 14.039/2020. POSSIBILIDADE.

I. DA CONSULTA

Via encaminhamento, pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Santa Luzia do Paruá-MA, João Pinheiro de Melo, para fins de análise da viabilidade da Contratação de Empresa Especializada em Assessoria e Consultoria Contábil em atendimento as demandas desta municipalidade, para prestação de serviços diversos de natureza contábil e fiscal, para atender as necessidades da Prefeitura Municipal, de Santa Luzia do Paruá, competindo-lhe as seguintes atividades de natureza singular, através da modalidade inexigibilidade de licitação, fundamentada no inciso II, do artigo 25 c/c art. 13, III, ambos da Lei Federal nº 8666/93; para análise e emissão de parecer técnico jurídico, tendo em vista a necessidade e as justificativas apresentadas pela análise de Documentação e pelo Procedimento da Licitação.

Trata-se, na espécie, de procedimento de inexigibilidade de licitação, cujo objeto Contratação é Escritório Especializado em Assessoria e Consultoria Contábil em atendimento as demandas desta municipalidade, para prestação de serviços diversos de natureza contábil e fiscal, para atender as necessidades da Prefeitura Municipal, de Santa Luzia do Paruá.



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARUÁ
PROCURADORIA GERAL



Aponto o recebimento dos autos da inexigibilidade nº IN001/2021, para fins do disposto no art. 38 da Lei 8666/93.

Nos autos consta a proposta para atender a Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Paruá, em favor de CONTABILIZA ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTABIL LTDA, inscrita no CNPJ Nº 04.060.167/0001-07, sediada em São Luís-MA, apresentou toda a documentação, conforme as exigências da Lei.

É o sucinto relatório, passo a opinar.

II. DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE

A Seção IV da Lei nº 8.666/93, que trata do Procedimento e Julgamento dos processos licitatórios, prescreve em seu artigo 38, inciso VI:

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: [...].

VI – Pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade. (Destacamos)

Ademais, dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo legal que “*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*”. Em cumprimento, portanto, à determinação legal, passa-se à análise da questão trazida nestes autos.

III. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Inicialmente, registre-se que os pronunciamentos desta Procuradoria Geral, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.

No caso de o Gestor, excepcionalmente, optar pela contratação dos serviços de assessoria e consultoria jurídicas, bem como de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, por exemplo, deve o mesmo, nos autos do respectivo processo



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARUÁ
PROCURADORIA GERAL



administrativo, motivar a sua escolha, demonstrando, exemplificativamente, através de análises técnicas e econômicas, a necessidade e viabilidade da medida.

O *princípio da licitação* significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público. É hoje um princípio constitucional, nos precisos termos do art. 37, XXI, da Constituição, *in verbis*:

“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”.

Dito isso, cumpre pontuar que a contratação de serviços pela Administração Pública deve pautar-se na *conveniência, oportunidade, atendimento ao interesse público e na disponibilidade de recursos*, além de observar os princípios da *legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, economicidade*, dentre outros.

O art. 37, XXI, como nele se lê, alberga o princípio, *ressalvados os casos especificados na legislação*. O texto é importante, porque, ao mesmo tempo em que firma o princípio da licitação, prevê a possibilidade legal de exceções, ou seja, autoriza que a legislação especifique casos para os quais o princípio fica afastado, como são as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Se o princípio é constitucional, a exceção a ele, para ser válida, tem que ter também previsão constitucional. Essa cláusula excepcional é que dá fundamento constitucional as hipóteses, previstas em lei (Lei 8.666, de 1993), de licitação dispensada, de licitação dispensável e as de inexigibilidade de licitação.

Feitas tais considerações, vale assentar que, de acordo com o quanto disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações, 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



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARUÁ
PROCURADORIA GERAL



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

As exceções, por sua vez, segundo o referido artigo, deverão estar expressamente previstas em Lei. Sendo assim, o Legislador infraconstitucional, ao editar a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666/1993), enumerou, nos artigos 17, I e II, 24 e 25, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, respectivamente.

Diz o art. 25 da Lei 8.666/93, verbis:

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. (Destacamos)

§1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente do 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 contratado.

Nesse timbre, eis o rol *numerus clausus* inscrito no art. 13 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, *verbis*:

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;

(Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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)

(...)



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARUÁ
PROCURADORIA GERAL



No que se refere às hipóteses de contratação direta, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, esclarece que:

“(…) na **dispensa**, há possibilidade de **competição** que justifique a licitação; de modo que a lei **faculta** a dispensa, que ficaria inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de **inexigibilidade**, não há possibilidade de competição, porque só existe um **objeto** ou **uma pessoa** que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.” (Destacamos)

Nesse contexto, insta registrar que a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 25, II, autoriza a contratação direta de serviços técnicos enumerados no seu artigo 13, combinado com o art. 2º da Lei 14.039/2020, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Porém, não obstante tal permissão, cabe ao Poder Público, mesmo nesses casos, a realização de procedimento prévio, com atendimento às formalidades necessárias para que fique demonstrado, de forma inequívoca, a inviabilidade de competição, a natureza singular do objeto e a notória especialização do contratado. Confira-se:

Lei 8.666/93

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;

(…)” (Destacamos)

Lei 14.039/2020

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.” (NR)

¹ “Direito Administrativo”, Editora Atlas, São Paulo, 2014, página 345



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARUÁ
PROCURADORIA GERAL



Veja-se que o artigo 13 da Lei de Licitações e Contratos, estabelece como serviços técnicos profissionais especializados, por exemplo, os trabalhos relativos a: “assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias” (inciso III) e “patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas” (inciso V). Contudo, o mero enquadramento da atividade no referido artigo, por si só, não é suficiente para que a Administração Pública contrate diretamente o particular sob a égide do artigo 25, II, da multicitada Lei nº 8.666/1993.

Repise-se que, para que se caracterize a situação de inexigibilidade descrita no supracitado inciso II do artigo 25, é necessária a configuração, no caso concreto, do requisito de admissibilidade expressamente previsto no caput do artigo 25, qual seja, a inviabilidade de competição, que, em tais situações, somente se perfaz, através da presença cumulativa de dois pressupostos: a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado.

Percebe-se, pois, que a inviabilidade de competição decorre de circunstâncias extra normativas, característica esta, inerente à inexigibilidade de licitação. De tal maneira, tem-se que as situações que ensejam tal espécie excludente do certame licitatório não se exaurem nos incisos do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993, os quais tratam de hipóteses meramente exemplificativas.

Isso porque, analisando os documentos acostados, bem como a ‘vida’ pregressa da empresa, constata-se que outra conclusão não se chega senão a que perfilhe pelo entendimento de que o serviço oferecido é de notória qualidade e especialidade técnica.

In casu, a interessada, segundo os documentos repousados, já obteve contratos com outras pessoas jurídicas de direito público, ocasião em que se fez clarividente a satisfação dos seus usuários com o serviço oferecido.

Assim, preenchidos os requisitos elencados nos dispositivos epigrafados, é de ser acolhida a contratação.

Dessa forma, pontue-se, mais uma vez, para que a Administração contrate diretamente por inexigibilidade, deve ficar adequadamente demonstrada, através de elementos objetivos e formais, a notória especialização do particular contratado.



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARUÁ
PROCURADORIA GERAL



Ressalte-se que este também é o entendimento perfilhado pelo Ministério Público de Contas do Estado da Bahia, conforme se observa do Parecer TCM 72846-14, *in verbis*:

“(…) Constata-se, pois, que a Lei fixou três premissas condicionantes à contratação destes serviços por inexigibilidade, quais sejam: (i) o serviço tem que ser técnico e deve constar do rol do art. 13 da Lei nº 8.666/93, (ii) o serviço deve ostentar natureza singular; (iii) o profissional contratado deve possuir notória especialização.

A singularidade pode ser aferida pela peculiaridade da necessidade pública a ser satisfeita, ou seja, quando o interesse estatal escapa dos padrões de normalidade e exige uma prestação de especial complexidade ou especificidade, apta a justificar a contratação do profissional de notória especialização.

De acordo com a Lei de Licitações, o requisito em questão refere-se ao objeto e não ao profissional. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, transcrito abaixo, para a caracterização do requisito citado não basta que o serviço esteja relacionado no art. 13 da Lei nº 8.666/93, deve ser de tal natureza singular que exija a contratação de profissional de notória especialização para a sua realização, vejamos:

A contratação de serviços técnicos (caso dos autos) sem licitação, depende, portanto, de três condições: 1) a enumeração do serviço no dispositivo legal supracitado (art. 13); 2) sua natureza singular, isto é, não basta estar enumerado no art. 13 da Lei nº 8.666/93, sendo necessário que o serviço se torne único devido à sua complexidade e relevância; e 3) a notória especialização do profissional (conforme disposto no §1º do art. 25 acima transcrito). Assim, não é qualquer serviço descrito no art. 13 da Lei nº 8.666/93 que torna inexigível a licitação, mas aquele de natureza singular, que exige a contratação de profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à *discricionariedade administrativa*.” (STJ, Resp. 513.747/MG, Rel. Min. Gilson Dipp, Quinta Turma, Julgado em 28.01.2003).

(…)

A notoriedade pressupõe que aquele profissional é o mais adequado ao atendimento do serviço, tornando-se medida essencial a comprovação de que os conhecimentos dominados pelo profissional contratado exorbitam aqueles obtidos pelos profissionais em geral.

(…)” (destacamos)

Acrescente-se, por oportuno, que o processo da inexigibilidade de licitação deve ser autuado e processado regularmente como todo e qualquer processo administrativo, devendo conter os elementos enumerados no parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/1993 e, por se tratar de uma relação contratual, recomenda-se, também, a aplicação, no que lhe for compatível, do quanto disposto no artigo 38 da referida Lei de Licitações e Contratos.



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARUÁ
PROCURADORIA GERAL



IV. CONCLUSÃO

Do exposto, constata-se que os pareceres jurídicos são atos administrativos meramente enunciativos, constituindo uma opinião que não cria nem extingue direitos, sendo um “expediente” praticado pela assessoria jurídica de enquadramento dos fatos sob o prisma legal de sua ótica, dentro de certa coerência.

Por outro lado, não se quer dizer que ao parecerista é dado agir de forma negligente. O que se afirma, ao contrário, é que a pessoa responsável pela veiculação de tal ato emitirá um juízo acerca da matéria sob apreciação, cujos fundamentos arrolados como base de sua *opinio* terão por base as mais variadas fontes (Lei, doutrina, jurisprudência dos Tribunais, Decisões dos Tribunais de Contas e principalmente a supremacia do interesse público) que, inevitavelmente, em alguns pontos, não comungarão de uma opinião comum. **Assim, à vista do exposto, o parecer é pela regularidade jurídico-formal do Processo Administrativo de Inexigibilidade nº IN001/2021-PMSLP.**

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

Derradeiramente, anoto que está o presente processo condicionado à apreciação e aprovação da autoridade superior.

S.M.J., é o parecer.

Santa Luzia do Paruá-MA, 22 de janeiro de 2021


MAURÍCIO SOUSA FERRAZ

Procurador Geral do Município de Santa Luzia do Paruá

OAB-MA: 15.150

Portaria nº 007/2021-GP