PARCER JURÍDICO

INEXIGIBILIDADE Nº 001/2023
INTERESSADO: Câmara Municipal de Tucumã/PA
ASSUNTO: Inexigibilidade. Contratação de serviços técnicos e especializados. Assessoria e Consultoria Contábil. Singularidade da atividade. Notória especialização. Minuta do contrato.

1. Relatório

Cuida-se de solicitação subscrita pela Secretaria Administrativa da Câmara Municipal de Tucumã-PA, dirigida ao Presidente desta Egrégia Casa de Leis, sugerindo a emissão de parecer jurídico com vistas a contratação da empresa **MAURO LINO CONSULTORIA CONTÁBIL EIRELI – ME**, de responsabilidade técnica, do Senhor Contador **Mauro Lino José de Sousa**, registro CRC/PA 014997/O-9, para a prestação de serviços profissionais especializados de Consultoria Contábil, Tesouraria e RH, desta Casa de Leis para o exercício de 2023.

Acostado a consulta ora sob o exame desta Assessoria Jurídica, verifica-se a existência de farta documentação, dentre as quais aquelas exigidas pela Lei Federal 8666/93, que demonstram a idoneidade da empresa a ser contratada, devidamente inscrita no CNPJ sob o n.º 18.884.721/0001-77, sediada nesta cidade de Ourilândia do Norte/PA, estabelecida na Rua 12, esquina com a Av. Goiás, n.º 726, Centro, CEP 68.390- 000.

Assevera, por outra banda, a existência de recursos orçamentários e financeiros para fazer frente à despesa do contrato a ser efetivado com a Administração Pública, da ordem de R$ 325.000,00 (trezentos e vinte e cinco mil reais) anuais, indicando a seguinte Dotação: Atividade: 01.031.003.2.001 – Manutenção da Câmara Municipal – Classificação econômica : 3.3.90.35.00 – Serviços de Consultoria.

É o breve relato.

2. Parecer

2.1 – Inexigibilidade de Licitação.

A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, caput, CF).

Para a Administração Pública adquirir produtos e/ou serviços necessita realizar procedimento de licitação pública, na qual selecionará a proposta mais vantajosa entre as oferecidas pelos interessados em contratar com o ente público.

O procedimento possui como objetivo garantir a moralidade administrativa vedando a contratação de qualquer particular sem a demonstração de que seja

o melhor para o interesse público. Possui também a finalidade de garantir a igualdade de oportunidades a todos que têm o interesse em contratar com a Administração Pública, permitindo a competitividade que é essencial para a licitação. Assim é garantida a impessoalidade na escolha do contratado.

Tal procedimento é disciplinado na Constituição Federal e na Lei 8.666/90.

A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI prevê:

> ***Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:***
> ***[...]***
>
> ***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.***

Depreende-se da leitura do dispositivo constitucional a existência de exceção a regra geral de contratação mediante procedimento licitatório público ao possibilitar a contratação direta em "... casos especificados na legislação...".

De acordo com esta premissa, o artigo 2º da lei 8.666/93 (licitações e contratos administrativos) consigna que:

> ***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. (grifo nosso).***

A lei de licitações e contratos administrativos seguindo, logicamente, os ditames constitucionais preceitua como regra geral o procedimento licitatório para a contratação de obras e serviços; alienações, concessões, permissões e locações pela Administração Pública, e como exceção as hipóteses previstas na própria lei.

As exceções previstas na lei nº 8.666/93 estão consignadas no artigo 17, 24 e 25. Para o presente caso cabe analisarmos o artigo 25 da mencionada lei que trata sobre a inexigibilidade de licitação e assim dispõem:

> ***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; (grifo nosso).***

Os serviços técnicos elencados no artigo 13 da lei são: (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.

Portanto, a legislação autoriza a contratação direta por inexigibilidade de licitação de profissional ou empresa especializada para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados para emissão de pareceres, assessoria ou consultorias técnicas.

É imperioso ressaltar que a autorização de contratação direta por inexigibilidade de licitação prevista no artigo 25 da lei nº 8.666/93 determina que o serviço técnico especializado seja de natureza singular, executado por profissional de notória especialização.

José dos Santos Carvalho Filho conceitua estes dois requisitos 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"***

Assim, a prestação de assessoria e consultoria contábil, encaixa-se perfeitamente em um serviço técnico especializado de natureza singular, pois consiste no trabalho intelectual do contador, ligado a sua capacitação profissional.

Em decorrência da complexidade ou da relevância dos serviços contábeis a serem desenvolvidos, requer a contratação de profissional de reconhecida competência e especialização na contabilidade pública.

Desta forma, deve constar nos autos documentos que atestem a

notória especialização do contador no que diz respeito a sua experiência na prestação deste serviço para a Administração Pública Municipal.

Em decisão monocrática no Agravo 664.945 contra a decisão que não admitiu recurso extraordinário interposto contra acórdão do TJGO, o Ministro Dias Toffoli ao analisar situação semelhante afirmou inexistir ilegalidade na contratação direta de prestador de serviço contábil, vejamos a ementa do julgado:

> ***APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO E OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ILEGITIMIDADE PASSIVA DOS SÓCIOS DE PESSOA JURÍDICA. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E SINGULARIDADE VERIFICADAS. AUSÊNCIA DE DOLO OU CULPA. IMPROBIDADE NÃO CARACTERIZADA. (...) 2. A notória especialização guarda um conceito relativo, que pode variar de acordo com a localidade da prestação contratual, o que implica a possibilidade de determinado profissional, detentor de alguns atributos ou de específica formação, ser reconhecido como notório especialista em uma pequena cidade ou região, embora seu trabalho e sua reputação sejam totalmente desconhecidos em uma grande capital. Já o requisito da singularidade envolve elemento objetivo, sendo uma característica diferenciadora do objeto. É o serviço pretendido pela Administração que é singular e não aquele que o executa, caso contrário, estaríamos diante de uma exclusividade. 3. Inexistindo na municipalidade escritório contábil com experiência comprovada em contabilidade pública, como a empresa recorrida que,inclusive, já prestava serviços para diversas outras Prefeituras e Câmaras Municipais dos Estados de Goiás e Tocantins, não há se falar em ausência de notória especialização e singularidade a justificar a inexigibilidade da licitação. 4. Consoante recente entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a interpretação sistemática e teleológica da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), informa que a prática de ato ilegal, por si só, somente constituirá improbidade administrativa quando a lesão ao erário ou ilegalidade tiver motivação que atente contra as pautas de moralidade administrativa, ou seja, quando a prática de ato vedado pela lei é levada a efeito com dolo ou culpa do gestor público, notadamenteporque o que a lei visou coibir foi a administração desonesta e não a insipiente, razão pela qual, ausente o elemento subjetivo, não se há falar em violação do princípio da moralidade estabelecido no caput do art. 37 da Constituição Federal/88. (ARE 664945, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 18/03/2014, publicado em DJe-057 DIVULG 21/03/2014 PUBLIC 24/03/2014)***

2.2 – Minuta do Contrato

Sobre os contratos celebrados pela Administração Pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro2 afirma que:

> ***A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.***

Assim, de acordo com tal conceituação, os contratos da Administração Pública podem reger-se pelo direito privado ou pelo direito público. Nos contratos privados é garantida uma relação de igualdade entre a administração pública e o particular, diferente do que ocorre no contrato público, no qual são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição de supremacia sobre o particular.

É importante alertar que nos contratos, tanto no regime privado como no regime público, estão presentes a finalidade e o interesse público, os quais são pressupostos necessários e essenciais para a atuação da Administração. O que realmente os diferencia **"É a participação da Administração, derrogando normas de Direito Privado e agindo *publicae utilitatis causa*, sob a égide do Direito Público, que tipifica o contrato administrativo.".**

Esta atuação da Administração na relação contratual com o particular, impondo a sua supremacia, é evidenciada através das denominadas cláusulas exorbitantes do direito comum, as quais não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Tais cláusulas não são lícitas em um contrato privado, pois desigualaria as partes na execução do ajustado, no entanto são válidas no contrato administrativo, pois visam demonstrar a supremacia da Administração.

Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato; (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso *da exceptio non adimpleti contractus*; dentre outras.

Porém, ao utilizar-se das cláusulas exorbitantes, a Administração deve garantir equilíbrio econômico-financeiro do contrato, para que não haja prejuízos ao contratado/particular, como elevações de preços que tornem mais onerosa a prestação ao qual está obrigado, dentre outras situações que causem ônus a parte contratada. Esta determinação possui previsão Constitucional no artigo 37, XXI, ao afirmar que os contratos deverão conter *cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*. Assim, garante-se uma proteção a quem contrata com a Administração, evitando que a posição de supremacia sobre o particular seja desmedida, sem qualquer controle e acabepor ferir preceitos constitucionais, bem como torna viável e seguro ao privado a contratação com a administração pública.

Diante dos conceitos e de todas estas características que identificam um contrato administrativo, e a partir da análise da minuta do contrato referente ao processo administrativo nº 2019010701, pode-se identificar tal contrato como um contrato administrativo, e o aplicar as normas do regime jurídico público, dentre elas a lei nº 8.666/1993.

A partir de então, é necessário averiguar se a minuta do contrato referente ao processo administrativo em exame contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 55 da lei nº8.666/1993, *in verbis*:

> ***Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:***
> ***I - o objeto e seus elementos característicos;***
> ***II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;***
> ***III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;***
> ***IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;***
> ***V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;***
> ***VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;***
> ***VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;***
> ***VIII - os casos de rescisão;***
> ***IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;***
> ***X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;***
> ***XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;***
> ***XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;***
> ***XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.***

Foi publicada no dia (18/08/2020), a Lei nº 14.039/2020, que insere na legislação a previsão expressa de que os serviços prestados pelos advogados e por profissionais de contabilidade possuem natureza técnica e singular.

A novel legislação promoveu alterações no Estatuto da OAB (Lei 8906/1994) e na Lei dos Contadores (Decreto-Lei 9295/1946) para determinar que os serviços desenvolvidos por advogados e contadores são "(...) **por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei".**

Determinou-se ainda, que será considerado de notória especialização o profissional ou sociedade contábil/de advogados **"(...) 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 adequadoà plena satisfação do objeto do contrato"**. Essa passa a ser a previsão contida no parágrafo único do art. 3-A, do Estatuto da OAB e no §2º, o art. 25, da Lei dos Contadores.

O reconhecimento dos serviços de advogados e contadores como de notória especialização, é bom dizer, traz como consequência direta a possibilidade desses profissionais serem contratados pela Administração Pública sem a realização de licitação.

Vale ressaltar, no entanto, que não basta ser um serviço técnico profissional especializado. É necessário também que esse serviço técnico profissional especializado tenha natureza singular e seja desempenhado por profissional ou empresa de notória especialização.

Assim, para que haja a contratação direta por inexigibilidade, é necessário, portanto, o preenchimento de três requisitos cumulativos:

> "a) **serviço técnico**: são aqueles enumerados, exemplificativamente, no artº. 13 da Lei 8.666/1993, tais como: estudos, planejamentos, pareceres, perícias, patrocínio de causas etc.;
>
> b) **serviço singular**: a singularidade do serviço depende da demonstração da excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita e da impossibilidade de sua execução por parte de um profissional comum; e
>
> c) **notória especialização do contratado**: destaque e reconhecimento do mercado em sua área de atuação, o que pode ser demonstrado por várias maneiras (estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento etc.)." (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 5ª ed., São Paulo: GEN/Método, 2017, p. 554-555)

Nesse sentido, é o entendimento consolidado do Tribunal de Contas da União:

> **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, decorreda presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13º da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Dessa forma, a contratação de serviços técnicos, de natureza singular, considerados como profissionais ou empresas de notória especialização, poderá ocorrer mediante processo de inexigibilidade, tendo em vista que, pelas próprias características dos serviços, se torna impraticável a concorrência/competição.

Assim, observadas as normas citadas pode ser dado prosseguimento ao processo de contratação.

3. Conclusão

Ante o exposto, observada as recomendações acima citadas, entende esta Assessoria Jurídica pela possibilidade/viabilidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação, ante a comprovação dos requisitos para a sua concretização, com fundamento nos artigos 25, II e 13, III da lei nº 8.666/93, e Lei nº 14.039/2020, bem como entende que preenchidas as exigências legais previstas no artigo 55 da lei nº 8.666/93 a minuta do contrato possui total legalidade, devendo retornar o processo a Comissão de Licitação para as providências cabíveis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Tucumã (PA), 09 de janeiro de 2023.

RONALDO ROQUE TREMARIN
Assinado de forma digital por RONALDO ROQUE TREMARIN
Dados: 2023.01.09 11:59:28 -03'00'

RONALDO ROQUE TREMARIN
Assessor Jurídico CMT
OAB/PA nº:18.142
Portaria nº: 004/2023