



PARECER JURÍDICO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/1993. PROCESSO LICITATÓRIO Nº 015/2023 - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 004/2023. SERVIÇOS TÉCNICOS CONTÁBEIS.

RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela Comissão Permanente de Licitação para análise e emissão de parecer jurídico concernente ao procedimento administrativo na modalidade INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 002/2023, cujo objeto é a contratação de empresa de prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria nas áreas contábil, financeira e de gestão fiscal, utilizando instrumentos e procedimentos necessários ao atendimento às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBCASP), para atender as demandas do Município de Canhotinho.

Constam nos presentes autos a solicitação de abertura de processo, especificações, objeto, justificativa, documentos da empresa GG GALVÃO ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CONSULTORIA EM FINANÇAS PÚBLICAS – SOCIEDADE SIMPLES – EPP, CNPJ nº 05.461.310/0001-27, razão da escolha, justificativa de preço pedido de solicitação de despesa para execução do objeto deste processo administrativo, bem como resposta do setor financeiro que informa a dotação orçamentária, além do termo de autorização para abertura do processo de inexigibilidade, autuação do processo administrativo, minuta do contrato e despacho de encaminhamento dos autos à Procuradoria para análise e parecer.

É o breve relatório.

Passamos a análise jurídica.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração. A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração. Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.





Cumpre referir que a licitação é um procedimento administrativo formal que tem como escopo proporcionar à Administração Pública uma aquisição, uma alienação, uma concessão ou uma prestação de serviços da forma mais vantajosa possível, respeitando-se os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Desta forma, o ordenamento jurídico brasileiro consagrou o processo licitatório como a regra para a contratação das referidas modalidades de negócios jurídicos junto aos particulares.

Assim, é de se concluir que, em se tratando de contrato administrativo, a inexigibilidade deve ser a exceção, ocorrendo apenas nos restritos casos autorizados pela lei. A Constituição Federal de 1988, em capítulo reservado aos Princípios Gerais da Atividade Econômica, notadamente em seu art. 175, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório. Desta forma, a própria Carta Magna, em capítulo destinado à Administração Pública, no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, impôs como regra a obrigatoriedade de licitar, 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. (grifamos)

Nos termos do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, a licitação é o procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, e, nos termos do artigo 2º, licitar é a regra. Porém, como toda regra possui sua exceção, a presente Lei Federal também estabelece diferenciações e hipóteses em que a licitação será dispensada, dispensável ou inexigível, conforme as seguintes exceções: Art. 17 - licitação dispensada (a lei declarou-a como tal; não se faz licitação); Art. 24 - licitação dispensável (a Administração pode dispensar se assim lhe convier); Art. 25 - licitação inexigível (quando houver inviabilidade de competição).

Os órgãos da Administração Pública são submetidos aos critérios da Lei nº. 8.666/93, portanto são obrigados a realizarem procedimentos licitatórios para contratação de bens e serviços. Porém a própria lei de Licitações, em seus arts. 24 e 25, traz a possibilidade de contratação direta, sem licitação, conforme exposto acima.

O caso em pauta versa sobre a contratação de escritório de advocacia para prestação de serviços técnicos especializados em consultoria e assessoria jurídica. Para tanto, a Administração Pública deve enquadrá-la na legislação para celebrar o contrato. Por se tratar de atividade notoriamente técnica, a Lei nº 8.666/93 permite a inexigibilidade de licitação, possibilitando a contratação direta. Passemos, então, à análise específica do seu art. 25, inciso II, in 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;

O referido dispositivo faz referência ao artigo 13, da Lei nº 8.666/93, que arrola os serviços técnicos abarcados pela inexigibilidade de licitação, quais sejam, estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; pareceres periciais e avaliações em geral; assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; e restauração de obras de arte e bens de valor histórico. Além disso, o artigo 25, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, determina que a inexigibilidade só é aplicável se o profissional ou empresa a ser contratado tenha notória especialização, pressuposto que é definido no § 1º, do mesmo dispositivo. Logo, a interpretação do artigo 25, da Lei nº 8.666/93, permite concluir que é inexigível a licitação para a contratação de empresa de prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria nas áreas contábil, financeira e de gestão fiscal, desde que estes particulares tenham notória especialização e que o serviço prestado seja de natureza singular, ou ainda se houver inviabilidade de competição.

Quanto à singularidade da natureza do serviço a ser prestado, para compor-se a inexigibilidade concernente aos serviços arrolados no art. 13, cumpre tratar-se de serviço cuja singularidade seja relevante para a Administração (e que o contratado possua notória especialização). Se assim não fosse, inexistiria razão para a lei haver mencionado "de natureza singular". Pois é claro que a singularidade só terá ressonância para o tema na medida em que seja necessária, isto é, em que por força dela caiba esperar melhor satisfação do interesse administrativo a ser provido.

Em relação à notória especialização, o próprio § 1º do artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos traz seu conceito legal nos seguintes termos:

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.

Sendo assim, da análise dos dispositivos legais acima transcritos, percebe-se que o legislador ordinário erigiu dois requisitos necessários à contratação, um de índole objetiva e outro de índole subjetiva, a saber: a natureza singular do serviço e a notória especialização do profissional.





Tratando da contratação de serviços de advocacia, o GG GALVÃO ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CONSULTORIA EM FINANÇAS PÚBLICAS – SOCIEDADE SIMPLES – EPP, CNPJ nº 05.461.310/0001-27, restará na obrigação da prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria nas áreas contábil, financeira e de gestão fiscal com objetivos específicos em orientar aos servidores municipais, vinculados à contabilidade, a execução orçamentária e a gestão fiscal, sobre procedimentos básicos necessários à execução do orçamento, à gestão e fiscal do Poder Executivo; consultoria presencial relacionada com as áreas objeto de consultoria, por meio de 01 (uma) visita quinzenal, treinamento para servidores das áreas específicas do objeto da consultoria; orientação para a produção dos demonstrativos contábeis e balanços anuais estabelecidos pela Lei Federal nº 4.320/1964; instrução aos servidores municipais para a operação e implantação de dados SICONFI, entre outras atribuições descritas no Termo de Referência.

Reforçando a possibilidade de contratação de assessoria e consultoria jurídica por meio de inexigibilidade de licitação, foi promulgada a Lei 13.303/2016, que estabelece no bojo de seu art. 30, II, vejamos:

Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:

(...)

II - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...)

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;

Nota-se que a Lei Federal nº 13.303/2016 reconheceu a umbilical relação entre os conceitos de natureza singular e notória especialização, optando pela comprovação da notória especialização do contratado. A pretensa contratação refere-se a serviços cuja especialização requer aporte subjetivo, o toque do especialista, distinto de um para outro, o que o qualifica como singular. A inexigibilidade impõe-se haja vista a inviabilidade de comparar com objetividade o toque pessoal, a subjetividade, a particular experiência de cada qual dos ditos especialistas, pelo que falece a competição.

Por fim, não há impeditivo à contratação direta de profissionais de advocacia pela Administração Pública, sendo inexigível a licitação, depende do atendimento dos três pressupostos acima expostos, desde que não se esteja diante de caso manifesto de inviabilidade de competição, quais sejam: o serviço objeto do contrato administrativo deve estar arrolado no artigo 13, da Lei nº 8.666/93, o contratado deve ter notória especialização e o serviço deve ter natureza singular.

[Assinaturas]





CONCLUSÃO

Cumpre salientar que esta Assessoria Jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnicos-administrativa. Além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

EX POSITIS, com espeque nos fundamentos de fato e de direito articulados ao norte, e para que aspectos de mero formalismo não se sobreponham a questões de fundo, esta Procuradoria OPINA FAVORAVELMENTE À LEGALIDADE DA CONTRAÇÃO, com fulcro no art. 25, II, §1º da Lei 8.666/93, a ser celebrado entre o Município de Canhotinho e a empresa GG GALVÃO ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E CONSULTORIA EM FINANÇAS PÚBLICAS – SOCIEDADE SIMPLES – EPP, CNPJ nº 05.461.310/0001-27, por inexigibilidade de licitação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Retornem-se os autos a Comissão Permanente de Licitação para as providências cabíveis.

Canhotinho, 09 de fevereiro de 2023.

Gicelle Lima Neves Mendonça
Gicelle Lima Neves Mendonça
Procuradora Municipal
OAB-PE nº 982-B

