



Laranjeiras - Sergipe

ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJEIRAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

À Divisão de Controle de Licitações, Contratos e Convênios,

Em análise do Procedimento de Inexigibilidade nº 04/2021, encaminho o seguinte

Parecer Jurídico nº 007/2021

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ASSESSORIA EM CONTABILIDADE PÚBLICA PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA DE LARANJEIRAS/SE. ARTIGO 25, INCISO II DA LEI 8.666 DE 21 DE JUNHO DE 1993. POSSIBILIDADE. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS LEGAIS. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. TRAMITAÇÃO REGULAR.

Cuida o presente de procedimento encaminhado a esta Secretaria de Assuntos Jurídicos para consulta quanto à possibilidade de contratação de serviços assessoria em contabilidade pública para atender as necessidades da prefeitura de Laranjeiras/SE.

O contrato tem o objetivo de atender às necessidades contábeis da Prefeitura, sendo levantada a hipótese de contratação direta, no caso em tela, por meio da **inexigibilidade** de licitação, conforme previsão do inciso II, art. 25, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93).

I – DO DEVER DE LICITAR

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI preceitua a regra geral de que as contratações da Administração Pública (seja para compras, obras, serviços ou alienações), devem ser precedidas de licitação pública, assegurando a participação de todos os interessados em igualdade de condições na escolha da melhor proposta. Eis o dispositivo citado:

Art. 37. (...) XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de



Laranjeiras - Sergipe

ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJEIRAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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.

Assim, tem-se que a finalidade da licitação é dupla: viabilizar a melhor contratação, dentre as possíveis, para o poder público, além de garantir a igualdade de participação dentre os competidores, no processo de escolha da Administração (princípio da isonomia).

II – DA CONTRATAÇÃO DIRETA

O próprio texto constitucional transcrito em linhas anteriores, como se observa no início de sua redação, demonstra que embora seja a regra, existem situações de ressalva para a realização do processo licitatório. É também o disposto na parte final do artigo 2º da Lei 8.666/93, que descreve a obrigatoriedade do procedimento licitatório, ressalvadas as hipóteses previstas na norma.

Tais situações excepcionais, as chamadas hipóteses de “contratação direta” são regulamentadas de forma específica no bojo da Lei de Licitações, que prevê os casos em que a licitação será dispensada (art. 17), dispensável (art. 24) e inexigível (art. 25).

Considerando que a questão posta neste procedimento pretende a contratação direta por **inexigibilidade**, é preciso proceder à análise da subsunção da lei ao caso concreto ora apresentado. O que se passa a fazer. Para tanto, observe-se o texto legal suscitado:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...) II – para 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;

Na contratação direta, afasta-se o dever de licitar pela impossibilidade fática, lógica ou jurídica da concorrência. O professor Marçal Justen Filho classifica o conceito de



Laranjeiras - Sergipe

ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJEIRAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

inviabilidade de competição, fundamento da inexigibilidade, segundo suas causas, em dois grupos: a) inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado e b) casos de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado (2005, p.274):

“Na primeira categoria, encontram-se os casos de inviabilidade de competição por ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação. São as hipóteses em que é irrelevante a natureza do objeto, eis que a inviabilidade de competição não decorre diretamente disso. Não é possível a competição porque **existe um único sujeito para ser contratado**”

“Na segunda categoria, podem existir inúmeros sujeitos desempenhando a atividade que satisfaz o interesse público. O problema de inviabilidade de competição não é de natureza numérica, mas se relaciona com **a natureza da atividade a ser desenvolvida** ou da peculiaridade quanto à própria profissão desempenhada. Não é viável a competição porque características do objeto funcionam como causas impeditivas” (grifo nosso)

III – DO OBJETO CONTRATADO

Em relação ao **objeto do contrato**, o artigo 25, inciso II traz que é inexigível a licitação para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 da Lei 8.666/93, desde que atendidas algumas especificações: (1) o serviço seja de natureza singular, (2) com profissionais ou empresas de notória especialização, (3) sendo vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

No caso em tela, pretende-se a contratação de serviços assessoria em contabilidade pública para atender as necessidades da Municipalidade. Trata-se, então, de serviço técnico especializado de natureza singular, consistindo no trabalho intelectual dos técnicos, ligado à sua capacitação profissional e experiência no trato com a dinâmica contábil pública, conforme apresentado pela Comissão Permanente de Licitação.

Em decorrência da complexidade ou da relevância dos serviços a serem desenvolvidos, requer-se a contratação de profissional de reconhecida competência e especialização na contabilidade pública, o que deve restar demonstrado na justificativa.



Laranjeiras - Sergipe

ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJEIRAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

000090

Válido destacar que 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, notadamente porque 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)

Assim, percebe-se que o objeto da contratação pretendida atende ao disposto na norma, que considera serviço técnico profissional especializado as assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias.

IV – DO CONTRATADO



Laranjeiras - Sergipe

ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJEIRAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

000091

Quanto à pessoa do **contratado**, a lei dispõe que a pessoa física ou jurídica deve possuir notória especialização. Na lição do Mestre Administrativista Celso Antônio Bandeira de Melo “... *as especificações não podem ultrapassar o necessário para o atendimento do objetivo administrativo que comanda seu campo de discricionariedade*”. (...) (citado por Marçal Justen Filho, ob. Cit., p. 147).

Segundo apuração da Comissão Permanente de Licitação, a empresa **AUDIPLAC – PLANEJAMENTO CONTABILIDADE S/C LTDA** conta com um pessoal técnico especializado, que possui vasta experiência em assessoria contábil pública, já comprovada através da experiência em outros órgãos do Estado de Sergipe, o que confere à empresa uma atuação notável e essencial à prestação eficiente do serviço contábil à Administração.

V – DA MINUTA DO CONTRATO

Passando à análise da **Minuta do Contrato**, é pertinente pontuar que 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. Nestes, são garantidas prerrogativas à Administração, colocando-a em posição desigual em relação ao particular, em razão do regime jurídico administrativo que tem como fundamento a supremacia do interesse público sobre o privado.

Uma das expressões desta desigualdade subjetiva na relação contratual pública são as denominadas cláusulas exorbitantes, que inclusive não necessitam estar previstas expressamente no contrato, pois sua existência decorre da lei e dos princípios que regem a atividade administrativa. Consideram-se 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.

Identificado como um contrato administrativo, a **Minuta do Contrato nº 07/2021**, ora analisado, reflete observância ao comando legal do art. 55, da Lei nº 8.666/93.



000092

Laranjeiras - Sergipe

ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJEIRAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

VI – DO ORÇAMENTO

Considerando que a contratação pressupõe **dispêndio financeiro** por parte da Administração, é imperioso observar o disposto no artigo 60 da Lei 4.320/64 (Normas Gerais de Direito Financeiro e Controle de Orçamentos), que veda a realização de despesa sem prévio empenho.

Neste sentido, insta pontuar que o procedimento em tela iniciou-se com a manifestação da Senhora Edimeire dos Santos Ferreira, Secretária Municipal de Finanças, indicando a dotação orçamentária destinada à contratação do objeto pretendido, cujo valor é de R\$ 7.300,00 (sete mil e trezentos reais) ao mês, perfazendo o total anual de R\$ 116.800,00 (cento e dezesseis mil e oitocentos reais).

VII – DA RESPONSABILIDADE

Cabe ainda destacar que, não obstante as manifestações técnicas no referido procedimento, é de inteira responsabilidade dos agentes públicos competentes pelo processamento da licitação a veracidade dos documentos inclusos no feito.

Sendo assim, este parecer não ilide a responsabilidade administrativa, civil e criminal em caso da prática, por qualquer agente público, de atos que gerem a malversação de verba pública, que podem acarretar responsabilização tanto pela Lei de Improbidade Administrativa ou de Responsabilidade Fiscal.

Deve-se ter em vista, ainda, que as responsabilizações, no processo licitatório, que causem dano à Fazenda Pública, abarcam também os fornecedores ou prestadores de serviços, não se limitando ao agente público, segundo o 2º do art. 25 da Lei de Licitações, *in verbis*:

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem **solidariamente** pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.



Laranjeiras - Sergipe

ESTADO DE SERGIPE
PREFEITURA MUNICIPAL DE LARANJEIRAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

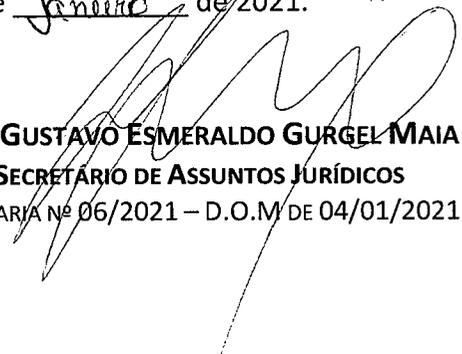
Por fim, ressalte-se que uma vez presentes os requisitos da Lei nº 8.666/93, a decisão de contratar e a escolha do contratado – dentre os que cumprem os pressupostos, obviamente - inserem-se na esfera de discricionariedade própria da Administração Pública.

Pelo exposto, somos pela **homologação** e a devida continuidade do processo licitatório de **Justificativa da Inexigibilidade nº 04/2021** bem como pela ratificação dos atos praticados, devendo ser procedida às publicações de estilo (art. 26, caput, da Lei 8.666/93).

É o parecer.

À superior consideração.

Laranjeiras, 4 de Janeiro de 2021.


LUIZ GUSTAVO ÉSMERALDO GURGEL MAIA
SECRETÁRIO DE ASSUNTOS JURÍDICOS
PORTARIA Nº 06/2021 – D.O.M DE 04/01/2021