

**PARECER JURÍDICO.**

**PROCESSO N.º 558/2021.**

**EMENTA:**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E  
CONSTITUCIONAL. CONTRATAÇÃO DE  
SERVIÇO DE ASSESSORIA CONTÁBIL. RELAÇÃO  
BASEADA NA CONFIANÇA. NOTÓRIA  
ESPECIALIDADE DEMONSTRADA.  
INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO.  
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25, II, §  
1º C/C ART. 13, V DA LEI 8.666/1993. REQUISITOS  
LEGAIS DEVIDAMENTE DEMONSTRADOS.  
LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO.**

**1. BREVE RELATÓRIO.**

Inicialmente, urge salientar que compete a esta Assessoria Jurídica (ASSEJUR) se manifestar sob o prisma estritamente jurídico, especificamente quanto à demanda, não cabendo adentrar, portanto, em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados a esfera discricionária do administrador público legalmente competente.

Vieram os autos para análise e manifestação acerca da viabilidade jurídica da contratação, por inexigibilidade de licitação, de empresa especializada no fornecimento de serviços de assessoria contábil e financeira para atender as demandas do Instituto de Previdência do Município de Ananindeua assessorando e executando as seguintes atividades.

As atividades a serem executadas em favor do IPMA foram identificadas no Termo de Referência consoante os itens abaixo discriminados:

- a. Orientação de folha de pagamento e GEFIP do Instituto Municipal:
  - a.1. Execução e processamento de folha de pagamento;
  - a.2. Elaboração e geração de GFIP, GPS e envio de conectividade social da folha de pagamento para a Previdência Social.
  
- b. Orientação de escrituração fiscal, declarações e atualização cadastral nos órgãos públicos Federais, Estaduais e Municipais:
  - b.1. Inscrição e atualização cadastral na Receita Federal, Caixa Econômica Federal e demais órgãos públicos;
  - b.2. Elaboração de DIRF para entrega à Receita Federal;
  - b.3. Elaboração de DCTF do PASEP para a entrega à Receita Federal;
  - b.4. Elaboração de RAIS anual dos servidores para entrega à Caixa Econômica Federal;
  - b.5. Procedimento para emissão de certidões negativas.
  
- c. Contabilidade do Instituto Municipal:
  - c.1. Assessoria da contabilidade orçamentária, financeira e patrimonial;
  - c.2. Elaboração de balancetes mensais consolidados e trimestrais;
  - c.3. Elaboração dos relatórios da lei de responsabilidade fiscal para publicação e remessa ao TCM;
  - c.4. Elaboração de processos e prestação de contas documental;
  - c.5. Geração de arquivos magnéticos SPE, ECONTAS e PROAGEM/TCM;
  - c.6. Elaboração das defesas administrativas e contábeis das prestações de contas anuais junto ao TCM;
  - c.7. Orientações sobre procedimentos contábeis e administrativos;
  - c.8. Orientações sobre processos licitatórios;
  - c.9. Elaboração das demonstrações contábeis do RPPS;
  - c.10. Elaboração do RREO – Relatório resumido da execução orçamentária do bimestre;
  - c.11. Acompanhamento perante a Receita Federal do Brasil e o INSS.
  
- d. Orientação orçamentária municipal.

Era o que tínhamos a relatar.

Passemos a análise jurídica do caso.

## 2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

### 2.1. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. CONTRATAÇÃO FUNDAMENTADA NA SINGULARIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS E NA CAPACITAÇÃO TÉCNICA PARA ATENDER A ESPECIFICIDADE DA MATÉRIA DEMANDADA DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE ANANINDEUA – IPMA.

Inicialmente, mister observarmos que as contratações efetuadas pelo Poder Público devem, em regra, ser precedidas de licitação. Nesse sentido, dispõe o art. 2º da Lei no 8.666/93. E a Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI do art. 37, delineou e fixou a licitação como princípio básico a ser observado por toda Administração Pública, in verbis:

*"Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios obedecerá aos princípios da 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".*

Assim, regra geral, é que todas as Unidades da Federação Brasileira e seus Poderes sujeitem-se à obrigatoriedade de licitar, salvo nos casos/exceções previstos pela Lei de licitações (Lei nº 8.666/93), estabelecidos, por exemplo, no caso do art. 25, onde a Administração Pública está autorizada a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas, sem a concretização de certame licitatório.

A inexigibilidade de licitação ocorre quando se constata uma situação de **inviabilidade de competição**. Acerca do tema, leciona Marçal Justen Filho que a inviabilidade se verificará quando houver **impossibilidade de seleção** entre diversas alternativas, sendo as abordagens da Lei de Licitações meramente exemplificativas. Complementa o referido autor:

*"É difícil sistematizar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição. A dificuldade é causada pela complexidade do mundo real, cuja riqueza é impossível de ser delimitada através de regras legais. As causas de inviabilidade de competição podem ser agrupadas em dois grandes grupos, tendo por critério a sua natureza".*

Sobre a matéria, outrossim, ensina também Lucas Rocha Furtado que “sempre que houver inviabilidade de competição, e isso seja devidamente demonstrado e comprovado, estará autorizada a contratação direta, em face de sua inexigibilidade (art. 25, caput)”.

Extrai-se da doutrina suso mencionada, portanto, que as hipóteses legais de contratação direta por inviabilidade de competição são assemelhadas a uma norma em branco, pois não encerra o comando normativo em seu texto.

Em verdade, trata-se de um conceito indeterminado ou vago, na medida em que, ante a imprecisão legislativa, remete a sua completude à tarefa de subsunção do fato à norma, gerando uma inesgotabilidade de possibilidades de contratações direta por inviabilidade de competição.

Desse modo, ante a sua característica exemplificativa, deixa um leque de opções, inominadas, à disposição do Administrador. E, nesse caso, cabe justamente ao Administrador, com apoio do seu *staff* técnico, a realização do complemento normativo, apontando em que casos concretos a inviabilidade de competição estaria caracterizada. Percebe-se, assim, que a inexigibilidade de licitação decorre de uma situação fática ou técnica, perante a qual a Administração, em vista de uma necessidade, depara-se com a inviabilidade de competição.

Difere dos casos de dispensa de licitação em que o rol de hipóteses é extenso e exaustivo, descabendo a criação de dispensas não previstas expressamente em Lei. Explica o ilustre doutrinador Marçal Justen Filho:

*“A inexigibilidade deriva da natureza das coisas, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa. Esse é o motivo pelo qual as hipóteses de inexigibilidade indicadas em lei são meramente exemplificativas. Enquanto as de dispensa são exaustivas, é que somente a dispensa de licitação é criada por lei - logo, a ausência de previsão legislativa impede o reconhecimento de dispensa de licitação. As hipóteses de inexigibilidade dependem das circunstâncias, impondo-se sua adoção independentemente da vontade do legislador”.*

A Lei nº 8.666/93, que institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública, não define parâmetros objetivos claros que limitem a inexigibilidade de licitação, trazendo um elenco meramente exemplificativo, o que acaba deixando a cargo do Administrador público a definição dos casos em que a licitação se mostra inviável.

O art. 25 do aludido diploma legal traz **três situações** em que a licitação se mostra inexigível, mas não esgota o tema.

A discricionariedade permeia esta espécie de contratação, mas isto não significa livre arbítrio, que a contratação direta por inviabilidade de competição não possua requisitos e limites para serem observados.

Hartmut Maurer entende que “o poder discricionário não proporciona liberdade ou até arbitrariedade da administração. Não existe poder discricionário livre, mas somente um poder discricionário conforme o seu dever, ou melhor: um poder discricionário juridicamente vinculado”.

A possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação acontece quando se está diante da necessidade de adquirir serviços cuja essencialidade demonstram-se notadamente **singular**, sendo, portanto, perfeitamente legal, conforme preconiza o art. 25 da Lei n.º 8.666/ 93, in verbis:

“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:**

§ 1º Considera-se de **notória especialização** 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**”.

Como se vê, o inciso II do art. 25 prevê a hipótese de contratação, por inexigibilidade de licitação, de serviço técnico, de natureza singular, prestado por profissional/empresa de notória especialização.

Dentre os serviços técnicos para cuja realização a licitação é inexigível, estão incluídos os serviços de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº. 8.883/94 em seu art. 13, III). Vê-se, portanto, que a própria lei especifica os casos de exceção à regra geral, uma vez que determina a inexigibilidade de licitação para esses casos.

Não se trata de dispensa, porquanto dispensa pressupõe que a licitação seja exigível, mas que, por um ato de outorga do Poder Público, em certos casos, se aceite uma contratação sem que a mesma tenha sido realizada.

No caso do art. 25, especialmente do inciso II, que trata dos **serviços contábeis**, objeto do presente estudo, a licitação não é apenas dispensada, é inexigível. Vale dizer, portanto, que, ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público e, caso este contrate serviços contábeis sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

Importante destacar, outrossim, que discricionariedade, diferentemente de arbitrariedade, tem ligação com submissão à ordem legal. 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. Portanto, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe obediência à lei, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível.

Sendo legais as hipóteses de inexigibilidade de licitação, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos para a exceção ao regime geral. Um desses requisitos é objetivo, qual seja, a **singularidade do objeto (serviço)**. O outro é **subjetivo**, e guarda referência com os **atributos do contratante**.

## **2.2. DA SINGULARIDADE DO OBJETO**

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços contábeis que serão prestados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão, que preconiza independência do contador e liberdade na prestação de serviços.

Com efeito, os serviços contábeis, a assessoria e execuções dos processos licitatórios e contratos administrativos, são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo ser considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*. Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, serviços singulares, de um modo geral:

“São todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente - por equipe -, sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida (2000, p. 470).”

No mesmo sentido Vera Lúcia Machado D´Ávila se expressa “Singular é o serviço que, por suas características intrínsecas, não é confundível com outro. Não ser confundível com outro não significa que seja o único, mas que contenha tal qualidade ou complexidade que impossibilite sua comparação (In: DI PIETRO, 1994, p. 65).”

Por outro lado, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa **singularidade seja relevante**. Ou seja, ainda que os serviços contábeis, a assessoria e execuções dos processos licitatórios e contratos administrativos sejam singulares, é

necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público.

Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello: “[...] a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, esses, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessários para a satisfação do interesse em causa” (2000, p. 479).” Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e quando o produto do trabalho do profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público.

Por outro lado, como no presente caso, existem serviços que em função da complexidade da matéria, exige-se uma apreciação por um corpo de profissionais que demande a contento toda o vasto conteúdo de obrigações que o Instituto exige. Assim, embora não exista um critério objetivo, um padrão geral para se definir a existência de singularidade ou não em determinado serviço, estando intimamente atrelada essa análise a cada caso, entendemos que, no caso em tela, há a caracterização dos serviços técnicos especializados, e em especial por se considerar os quesitos da confiabilidade e mão-de-obra especializada, com **grande experiência no âmbito dos serviços técnicos de assessoria e consultoria de contabilidade pública, com vasto acervo técnico, especialização e consultorias em diversas Câmaras Municipais e órgãos dos entes Municipais, o que pode ser constatado através dos documentos anexados aos autos.**

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

Conjunto Abelardo Condurú, Quadra 20, nº 03 - Coqueiro CEP 67.015-180

Fone:/ Fax: 3255-0107/3073/2502

CGC/MF Nº 83.366.013/0001-06

Ananindeua – Pará

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).

Vejamos o entendimento firmado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que também considera a possibilidade de inexigibilidade de licitação para a contratação de Advogados pela Administração Pública. Vejamos:

**“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.** *A hipótese dos autos não é de dispensa de licitação, eis que não caracterizado o requisito da emergência. Caracterização de situação na qual há inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de licitação. 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 regido, 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. (Ação Penal nº 348-5 – SC, Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, Relator: Ministro Eros Grau, julgado em 15/12/2006) ”.*

A lei 14.039/2020 alterou o artigo 25 do Decreto Lei 9.295/1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º, vejamos:

“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.”

Nota-se do cotejo da novíssima lei acima delineada que os serviços de contabilidade foram considerados de natureza singular quando comprovada sua notória especialização, o que “in casu” resta sobejamente demonstrado pela farta documentação comprovando desempenho anterior, estudos, experiência, aparelhamento, equipe técnica, daí se concluir pela singularidade dos serviços aos quais se pretende contratar.

O C. STJ sobre a matéria assim decidiu:

**APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO...DE ESCRITÓRIO DE CONTABILIDADE - OBJETO SINGULAR - AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ - NÃO CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE. STJ - Decisão Monocrática. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL: AREsp 1642391 PB 2019/0378537-3. PUBLICAÇÃO: 15/04/2020**

### **2.3. DA RELAÇÃO QUE NORTEIA O ELO CLIENTE X CONTADOR. REQUISITO DA CONFIABILIDADE. PODER DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LADEADA DA MOTIVAÇÃO E REVESTIDA DOS PRESSUPOSTOS DE LEGALIDADE PARA VALIDADE DO ATO.**

É preciso lembrar, também, que a relação entre contador e cliente, seja pessoa pública ou privada, **é profundamente marcada pelo elemento confiabilidade.** Ademais,

Conjunto Abelardo Condurú, Quadra 20, nº 03 - Coqueiro CEP 67.015-180

Fone:/ Fax: 3255-0107/3073/2502

CGC/MF Nº 83.366.013/0001-06

Ananindeua – Pará

podemos afirmar que, preenchidos os requisitos legais, a decisão de contratar e a escolha do contratado inserem-se na esfera de discricionariedade própria da Administração, cuja escolha será subjetiva, com base na confiança depositada no profissional, mas devidamente motivada, considerando os contornos legais imprescindíveis à contratação.

Aliás, sobre a de discricionariedade própria da Administração, cuja escolha será subjetiva, com base na **confiança depositada no profissional contratado** vale trazer a baila o voto do **Ministro Dias Toffoli no Inquérito 3.077-AL** que fez referência a essa questão: o âmbito de comprovação da notoriedade do profissional ou empresa. Com efeito, uma interpretação muito restritiva do âmbito da notoriedade poderia inviabilizar a aplicação do dispositivo e também dar ensejo à caracterização de indesejável reserva de mercado para profissionais determinados.

Diz o Ministro:

“Há profissionais que são conhecidos em todo o país, cujos estudos são tomados como referência aos demais que militam na área. Não haverá, aqui, dúvida alguma de que esses agregam notória especialização. Ocorre que, em sentido diametralmente oposto, existem profissionais que não são nem remotamente conhecidos; recém-formados, sem experiência alguma, sendo igualmente extreme de dúvida que os mesmos, não detém notória especialização. Ocorre que, entre um grupo e outro, se afigura um terceiro, composto por profissionais não tão conhecidos quanto os primeiros, nem tão desconhecidos quanto os segundos. Trata-se, é certo, da maioria, daqueles que ocupam posição mediana: estão no mercado; possuem alguma experiência, já realizaram alguns estudos, de certa forma são até mesmo conhecidos, mas igualmente não podem ser reputados detentores de notória especialização. É que a expressão exige experiência e estudos que vão acima da média, tocante a profissionais realmente destacados. **Nesse ponto reside a chamada zona de incerteza, em que já não é possível distinguir com exatidão quem detém e quem não detém notória especialização. Aí vige a competência discricionária atribuída ao agente administrativo, que avalia a experiência dos profissionais com margem de liberdade, pelo que é essencial a confiança depositada no contratado.** Em outras palavras, a notoriedade deve ser aferida no âmbito de atuação da própria entidade contratante.” (grifei)

A decisão do Ministro do STF é escoreita quando afirma que também é essencial a confiança depositada no contratado pela administração pública.

No mesmo sentido, ainda, é a orientação do Tribunal de Contas da União que, por meio de verbete sumular, admite a confiança como parte inerente à contratação de serviços técnicos profissionais especializados, sendo indeclinável, contudo, o preenchimento dos requisitos legais:

SÚMULA TCU 39 - 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 8.666/1993.** (grifei)

Desta forma, a presença do elemento **confiança** justifica o fato da Administração Pública poder escolher, dentre os muitos profissionais devidamente gabaritados e competentes, **aqueles que mais despertem sua confiança**, isto é, aquele que tenha, aos olhos do Poder Público, maior compatibilidade com seus desideratos, o que aqui invocamos também, para efeito de fundamento quanto a contratação pretendida.

Constata-se, portanto, que a jurisprudência no âmbito do Poder Judiciário ou da Corte de Contas da União, aponta para a possibilidade de contratação direta de serviços contábeis pela Administração Pública.

#### **2.4. DAS EXIGÊNCIAS DO ARTIGO 26 DA LEI 8.666/93 § ÚNICO DA LEI 8.666/93**

Analisando detidamente os autos, denota-se que as exigências contidas no referido normativo foram todas preenchidas, especialmente no tocante a razão da **escolha do fornecedor ou executante a justificativa do preço**, portanto, preenchido os requisitos constantes dos incisos II e III do artigo 26 da lei 8.666/93.

#### **2.5. DA VANTAJOSIDADE DO PREÇO PRATICADO NO MERCADO.**

Consta dos autos pesquisa mercadológica demonstrando que o preço praticado pelo pretendo contratado mostra-se dentro dos valores praticados no mercado, demonstrando-se assim a vantajosidade para a administração municipal.

### **3. MINUTA DO CONTRATO**

Sobre os contratos celebrados pela administração pública, Maria Sylvia Zanella Di Pietro 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, derogando 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 acabe por 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 ora apreciado, 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 submetido ao crivo desta assessoria, contém todas as cláusulas obrigatórias para um contrato administrativo, as quais estão descritas nos incisos do artigo 55 da lei nº 8.666/1993, 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. 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.

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

#### **4. CONCLUSÃO**

Ante o exposto, com base na previsão legal do **art. 25, inciso II, § 1º e 13, III da Lei de Licitações c/c art. 2º da lei 14.039/2020 que alterou o artigo 25 do Decreto Lei 9.295/1946**, e fundamento jurídicos nas decisões das Cortes Superiores do Poder Judiciário, e do TCU, em conformidade com a doutrina citada, que apresenta detalhamento dos requisitos necessários à contratação, esta Assessoria Jurídica opina pela legalidade da contratação direta da pessoa jurídica **PUBLICONTABIL LTDA, CNPJ 13.516.636/0001-32**, mediante procedimento de inexigibilidade de licitação, com observância do rito previsto no **art. 26 da lei 8.666/93**, inclusive realizando as publicações de praxe na imprensa oficial para eficácia do ato em conformidade com o que dispõe o **artigo 61, parágrafo único** do mesmo diploma legal.

Ressalte-se, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas, não se incluem no âmbito de análise, até porque desbordam das atribuições desta Assessoria, a conveniência e oportunidade da contratação, nem os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente desta Fundação.

É o parecer, *S.M.J.*  
Submeto à deliberação da Presidência.  
Belém, 09 de Dezembro de 2021

LEYNILSON LOPES IWABUCHI  
ASSESSOR JURÍDICO IPMA  
OAB – PA 20983