

PARECER JURÍDICO - Inexigibilidade de Licitação para contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria e consultoria especializada em inteligência fiscal para incremento de receitas tributarias em favor do Município de Codó/MA.

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica para análise de regularidade do procedimento de inexigibilidade de licitação, que consiste na contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria e consultoria especializada em inteligência fiscal para incremento de receitas tributarias no Município de Codó/MA, especialmente para o aperfeiçoamento técnico das atividades desenvolvidas no setor tributário, otimização e ressarcimento aos cofres públicos dos valores devidos dos tributos Municipais não recolhidos e/ou recolhidos a menor; com intuito de implementar uma política conscientizadora na população para que cumpram com seu dever fundamental de pagar tributos, melhorando a fiscalização tributária, para que dessa forma seja evitado a evasão fiscal, em face da urgência necessidade de sustentabilidade financeira através de recursos próprios, com fundamento no inciso II, do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 c/ c Lei Federal nº 14.039, de 17 de agosto de 2020.

Os autos vieram a esta Procuradoria Geral Municipal, para fins de atendimento art. 38, inciso VI e § único da Lei Federal nº 8.666/1993. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, cumpre esclarecer, que este parecer jurídico está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, bem como ao atendimento aos requisitos de contratação direta.

Passamos à análise. A inexigibilidade de licitação é utilizada em casos em que houver inviabilidade de competição, podendo ser caracterizada tanto em casos de exclusividade de produto ou para contratação de serviço técnico singular, em que haja inviabilidade de seleção de proposta mais vantajosa, através de critérios específicos.

Neste mister, com o advento da Lei 8.666/1993, acabou por regulamentar todo o processo licitatório, bem como, a contratação com a administração pública, contendo nela, viabilidade para contratação direta via inexigibilidade do processo licitatório para a contratação de pessoa jurídica. Vejamos a redação dada pelo artigo 25. II da Lei ao norte aludida:



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.

Desta forma, existindo o lastro na inviabilidade de competição, configura o que a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública denominou de inexigibilidade de licitação, sendo que uma vez caracterizada tal situação a decisão de não realizar o certame é vinculada, não restando alternativa à Administração senão a contratação direta.

Observa-se, no entanto, que a inexigibilidade de licitação será efetuada através de um procedimento com a observância, sobretudo, dos princípios que regem a Administração, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, buscando a seleção do contrato mais adequado e vantajoso à Administração.

Portanto, para caracterizar a inexigibilidade de licitação deverá a contratação atender aos seguintes requisitos: se tratar de serviços técnico de natureza singular e com empresas ou profissionais de notória especialização.

Nesta senda, tal inexigibilidade é amparada pela decorrência do trabalho singular desempenhado na região pela referida empresa, na qual a criação intelectual da mesma retira do administrador público a necessidade de promover o certame licitatório para que através do menor preço escolha qual fosse supostamente a melhor opção para o serviço público a ser contratado.

Essa característica do objeto, afasta a possibilidade de realização de uma licitação entre os possíveis interessados, pois os critérios de escolha do executor encontram-se no campo da subjetividade e da confiança na empresa que irá desempenhar essas atividades, pois não seria possível comparar metodologias e experiências diversas.

Da mesma forma, em momento algum estar-se-á colocando o referido objeto como único, mas como singular, atípico, incomum, não corriqueiro, não facilmente encontrado no mercado, sendo essa uma característica que satisfaz do previsto no art. 25 da Lei nº 8.666/93, quando a impossibilidade de realização de uma licitação.

O aspecto intelectual e criativo faz toda diferença para a boa execução do objeto e está intrinsecamente relacionado ao sucesso do objetivo da Administração, valendo mencionar as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello:




Francisco Antonio Ribeiro Assunção Machado
Procurador Geral Adjunto do Município de Codó
OAB/MA 4.216-A-Portaria 002/2021

Dieber de Oliveira Barros
Assessor Jurídico Sênior
OAB/DF 8160
Portaria nº 051/2021

Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele interferir, como requisito de 101 Serviços técnicos profissionais especializados satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito 'A' ou pelos sujeitos 'B' ou 'C', ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação. É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado – a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria – recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para o caso, são presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhes a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. (BANDEIRA DE MELLO, p. 558.)

Com a publicação da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que alterou o art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946 (Conselho Federal de Contabilidade), os serviços profissionais contábeis **tornaram-se técnicos e singulares, por sua natureza**, desde que comprovada sua notória especialização através de estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, in verbis:

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:

§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.

Preceitua o referido dispositivo legal que a escolha recaia sobre empresa ou profissionais dotados de especialização notória, ou seja, incontroversa, e cujas

qualificações diferenciadas sejam aferidas por elementos objetivos, reconhecidos pelo mercado.

Superada a discussão que pairava sobre a singularidade dos serviços contábeis, com o artigo 2º da Lei nº 14.039/2020, restou à administração pública comprovar, tão somente, a notória especialização dos profissionais a serem contratados com o objeto contratual, já que o dispositivo legal supramencionado é claro em afirmar que OS SERVIÇOS PROFISSIONAIS CONTÁBEIS SÃO, POR SUA NATUREZA, TÉCNICOS E SINGULARES.

Pois bem, a empresa C3 Consultoria Tributária apresentou as condições ideais para o cumprimento do objeto, transmitindo considerável grau de confiança em sua capacidade técnica, dispondo de profissionais capacitados e experientes em metodologias de incremento de receita para órgãos públicos.

Além dessas características, observa-se que a escolha da referida empresa se deu através da pesquisa de mercado, que restou comprovada a notoriedade da referida empresa no mercado maranhense, sendo a empresa indicada por vários canais consultados, isso se deve em grande parte pelo sucesso obtido em várias **contratações voltadas ao incremento de receita**, tendo atuado nos seguintes órgãos:

Prefeitura Municipal de São Bento; Prefeitura Municipal de Governador Nunes Freire; Prefeitura Municipal de Cururupu; Prefeitura Municipal de Lago da Pedra; Prefeitura Municipal de São Domingos do Maranhão; Prefeitura Municipal de Bela Vista do Maranhão; Prefeitura Municipal de Pindaré Mirim; Prefeitura Municipal de Olho D'Água do Maranhão; Prefeitura Municipal de Arari; Prefeitura Municipal de Rosário; Prefeitura Municipal de Viana; Prefeitura Municipal de Carutapera; Prefeitura Municipal de Buriti; Prefeitura Municipal de São Bernardo; Prefeitura Municipal de Magalhães de Almeida; Prefeitura Municipal de Matões do Norte; Prefeitura Municipal de Arame; Prefeitura Municipal de Capinzal do Norte; Prefeitura Municipal de Turilândia; Prefeitura Municipal de Guimarães; Prefeitura Municipal de Santa Quitéria; Prefeitura Municipal de Centro Novo do Maranhão; Prefeitura Municipal de Igarapé Grande; Prefeitura Municipal de Icatu; Prefeitura Municipal de Humberto de Campos; Prefeitura Municipal de Presidente Juscelino; Prefeitura Municipal de Santa Inês.

Ainda se verificou ao analisar os relatórios de atividades em alguns municípios que contaram com a assessoria e consultoria da referida empresa, que houve expressivo **sucesso efetivo** no incremento de receita daqueles órgãos, contando com crescimentos na arrecadação em vários níveis, até então, pouco aproveitados. Na Prefeitura Municipal de Governador Nunes Freire, por exemplo, a receita do município que outrora era de uma de 13,99% acima da média estabelecida, com a atuação da referida empresa ultrapassou a margem de 1312%! Assim como no Município de Viana,

que ultrapassou a margem de 593%. E os demais municípios, em sua maioria, têm resultados expressivos acima da média dos municípios maranhenses, o que, por si só, caracteriza a notória especialização da empresa.

Além dessas demonstrações, outros relatórios demonstraram a expertise e o sucesso da metodologia aplicada pela empresa escolhida como prestadora. Ademais, a empresa promove a realização de cursos e treinamentos aos profissionais na área por todo o estado sobre as mudanças e operações fiscais e tributárias em vários municípios, ganhando destaque nesse campo tão especializado, mesmo entre outras empresas do ramo, se enquadrando nos requisitos do art. 13, VI da Lei 8.666/93.

Outro diferencial e notória especialização da empresa escolhida, diz respeito a utilização de sistema de software próprio que abrange uma série de áreas envolvidas na arrecadação municipal, possuindo ferramentas e funcionalidades úteis a elaboração de relatórios de suma importância para análise e desenvolvimento de políticas tributárias. Verificou-se que o software apresentado pela empresa é o mesmo utilizado em Municípios do Estado de Minas Gerais, com sistema de tecnologia integrada com os diversos portais federais, principalmente com integração com o Simples Nacional, o que traz segurança para identificação de possível evasão fiscal por pequenas empresas no Município de Codó. Além disso, nenhuma outra empresa consultada, dispunha de mecanismo parecido ou tão abrangente, sem onerar os cofres públicos municipais, visto que a ferramenta disponibilizada pela empresa faz parte dos serviços ofertados por ela, desonerando assim à Administração.

Subsidiariamente, como é sabido, a assessoria fiscal tributária das entidades federativas, seja na vertente consultiva ou de atuação fiscalizatória in loco, caberá aos auditores fiscais concursados. Todavia, o fato de a entidade pública contar com quadro próprio de fiscais de tributos, por si só, não obsta a contratação de uma assessoria especializada para a prestação de serviços técnicos específicos.

Quanto ao município de Codó, este já possui em seu quadro alguns auditores concursados, ocorre que o setor se encontra extremamente consumido pelas milhares de demandas fiscais existentes, além da defasada legislação e o aumento significativo de contribuintes do Município, sendo humanamente impossível que apenas 05 auditores consigam responder por toda demanda tributária da Prefeitura.

Ademais, o objeto do presente contrato inclui aparato preventivo de consultoria e assessoria permanente aos gestores e órgãos municipais, incluindo a Secretaria de Finanças, o que se verifica que não há corpo técnico suficiente para assumir atividades dessa natureza.




Francisco Antonio Ribeiro Assunção Machado
Procurador Geral Adjunto do Município de Codó
OAB/MA 4.216-A-Portaria 002/2021

Kleber de Oliveira Barros
Assessor Jurídico Sênior
OAB/DF 8160
Portaria nº 051/2021

Há ainda que se considerar, por si só, a natureza técnica/especializada no que se refere ao fornecimento da prestação de serviços especializada e singular em conformidade ao artigo 13, incisos III e VI da Lei 8.666/93 que traz os serviços técnicos especializados quando se tratar de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, senão vejamos:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

(...)

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994);

(...)

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

Ainda que busquemos sentido contrário, não somente a doutrina, mas também a jurisprudência corrobora com a sustentação da possibilidade legal e contratação de serviços nos moldes do caso in concreto. Vejamos:

“**Conhecer** a presente consulta e, no **MÉRITO**, responder nos moldes da Instrução Técnica de Consulta - ITC 20/2019 que aplicou o **Prejulgado nº 43** desta Corte de Contas, em síntese, nos seguintes termos:

1.1.1 Pela possibilidade jurídica da contratação de assessoria ou consultoria de empresa privada para prestação de serviços visando à recuperação de créditos, vez que tais serviços não se encontram dentro das competências exclusivas da Administração Pública, cabendo a elaboração de estudos e pesquisas de maneira prévia à realização da contratação, para que, com fundamentos em tais elementos, possa ser verificada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade ou a necessidade de seguir o regular procedimento licitatório, nos termos da Lei nº 8.666/93;

1.1.2 Considerar plenamente possível a contratação pela Administração Pública com a remuneração paga pelos serviços efetivamente prestados sobre o êxito alcançado, devendo os valores serem fixados em percentual proporcional ao esforço e ao risco suportado pela empresa contratada, respeitando os princípios da razoabilidade, proporcionalidade e modicidade, somente sendo possível a realização do pagamento após comprovada a realização efetiva dos serviços contratados, qual seja, com o ingresso dos valores nos cofres públicos”; (TCE-ES)

Neste cenário, prevalece o entendimento no sentido de que se toma dispensável a realização de licitação para a contratação de serviços contábeis pela administração pública, principalmente quando se tratar de trabalho de natureza jurídica singular e de profissional com notória especialização, como é o caso sub examine, de acordo com a análise dos autos, toda documentação apresentada pela empresa em especial aos

destoantes resultados obtidos compulsados com os competentes atestados de capacidade técnica.

Com base no todo exposto, cabe ainda analisar a Instrução Normativa 73/2020 da Secretaria de Governo Federal quanto aos procedimentos administrativos de pesquisa de preço para contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Tal instrução trouxe a obrigatoriedade de vinculação dos procedimentos administrativos de contratação **quando executarem recursos da União**, assim tem-se:

Art. 1º. Esta Instrução Normativa dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização da pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal, autárquica e fundacional (...)

§ 2º Os órgãos e entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, **quando executarem recursos da União** decorrentes de transferências voluntárias, deverão observar os procedimentos para realização de pesquisa de preço de que trata esta Instrução Normativa. (grifado)

E expõe também em seu artigo 7º, §3º em caso de a justificativa de preço apontar para a possibilidade de competição no mercado, que é vedada a inexigibilidade.

Sobre essas duas situações trazidas no bojo da Instrução Normativa nº 73/2020, cabe o adendo quanto a esse processo *in casu*, em especial que se refere à própria exceção permitida no art. 25, II c/c art. 13, III e VI, cuja competição se faz inviável, além dos recursos aplicados para contratação serem de natureza própria, considerando ainda o valor que de fato ingressar nos cofres públicos, não vinculando essa contratação à obrigatoriedade imposta na referida instrução.

Por fim, observa-se ainda que a remuneração do contrato em apresso se dará por risco da empresa, baseada no êxito, cuja valor remuneratório é sobre o sucesso financeiro de efetivo incremento de receita advindo dos trabalhos realizados pela empresa, através de recursos próprios, cabendo ainda à este Município, fixar o valor correspondente à média/mensal rotineiramente arrecadada pela Prefeitura Municipal de Codó - MA, sobre o qual não incidirão pagamentos mensais à empresa, tendo esta direito a receber conforme percentual a ser pago sobre o incremento mensal, previsto em instrumento contratual sobre o que exceder ao valor médio/mensal, não cumulativo.

Nesta senda, o artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/93 c/c o artigo 13, inciso III, da Lei de Licitações, Lei 8.666/93 e a jurisprudência e doutrina pátria, apresenta permissivo legal o qual fundamenta a contratação de serviços de consultoria contábil por



Francisco Antonio Ribeiro Assunção Machado
Procurador Geral Adjunto do Município de Codó
OAB/MA 4.216-A-Portaria 002/2021

Kleber de Oliveira Barros
Assessor Jurídico Sênior
OAB/DF 8160
Portaria nº 051/2021

inexigibilidade de licitação, tendo em vista a impossibilidade de concorrência por se tratar de serviços intelectuais impossíveis de serem auferidos em termos de preço mais baixo, uma vez caracterizados como serviços técnicos de notória especialização, de acordo com os atestados de capacidade técnica apresentados e toda a análise e qualificação da empresa aqui apresentados.

Assim sendo, a empresa C3 Consultoria Tributária apresentou as condições ideais para o cumprimento do objeto, transmitindo considerável grau de confiança em sua capacidade técnica, dispondo de profissionais capacitados e experientes em metodologias de incremento de receita para órgãos públicos.

Diante do exposto o referido procedimento encontra-se em consonância do que determina a legislação vigente, sendo de responsabilidade da administração o conteúdo dos documentos apresentados.

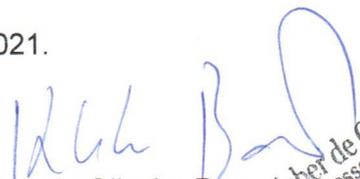
3. CONCLUSÃO

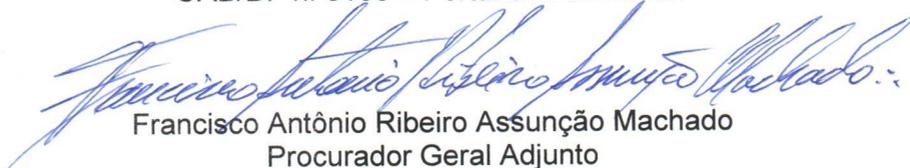
Ante o exposto, conclui-se que, a inexigibilidade de licitação, cujo objeto consiste em contratação empresa para prestação de serviços de assessoria e consultoria especializada em inteligência fiscal para incremento de receitas tributárias, para o Município de Codó - MA, atendeu aos requisitos dispostos na Lei Federal de Licitações e Contratos Administrativos, e fundamentou-se, especialmente, no inciso II do art. 25 c/c art. 13, III e VI da Lei nº 8.666/1993 e na Lei Federal nº 14.039/2020, opinando, esta Procuradoria, pela legalidade da contratação direta.

Encaminha-se os autos à autoridade superior, a fim de que se proceda a assinatura e publicação do Termo de Ratificação de Inexigibilidade de Licitação, nos moldes do que disciplina o art. 26 da Lei nº 8.666 / 1993.

S.M.J.

Codó/MA, 26 de julho de 2021.


Kleber de Oliveira Barros
Assessor Jurídico Sênior
OAB/DF n. 8160 – Portaria n. 051/2021


Francisco Antônio Ribeiro Assunção Machado
Procurador Geral Adjunto
Portaria 02/2021

