DA: ASSESSORIA CONTÁBIL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CHAVES

PARA: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO / PRESIDENCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE CHAVES

REF.: Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2021
OBJETO: Contratação de profissional técnico especializado para prestar consultoria e assessoria contábil junto a Câmara Municipal.

ASSESSORIA CONTÁBIL – CMA

EMENTA: Direito Administrativo. Contrato administrativo. Inexigibilidade de licitação. Singularidade do serviço. Notória especialização. Possibilidade jurídica. Condicionantes legais. Art. 25, II c/c art. 13 da Lei nº 8.666/93.

RELATÓRIO

Trata-se de expediente encaminhado a esta Assessoria Juridica da Câmara Municipal de Altamira para fins de manifestação jurídica quanto à viabilidade da contratação do escritório SANTOS CONTABILIDADE E CONSULTORIA DE SERVICOS PUBLICOS E PRIVADOS EIRELI, para prestação de serviços especializados em assessoria e consultoria contábil, através de contratação direta por inexigibilidadede licitação, fundamentada no art. 25, inciso II da Lei Federal n 8.666/93.

O pedido foi encaminhado através do Presidente da CPL da Câmara Municipal de Chaves para análise e parecer.

Fora juntado aos autos: a justificativa do ordenador; reconhecimento da notória especialização; a singularidade do objeto e a proposta da empresa mencionada alhures, junto com sua documentação.

É o relatório, passo a opinar.

DO PARECER

A espécie normativa que, atualmente, disciplina a Licitação é a Lei Federal n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Esta veio regulamentar o artigo 37, XXI da Constituição Federal de 1988, haja vista a referida norma não ser de eficácia plena, mas sim de eficácia limitada que, em outros dizeres, significa a necessidade de lei posterior vir regulamentar seu conteúdo para que gere efeitos no mundo jurídico.

No que paira a discussão, cumpre expor o que trata o artigo 37, XXI da CF/88, in verbis:

> *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.*

Percebe-se, portanto, que o dever de licitar possui viés constitucional. Esta obrigação significa não apenas aceitar o caráter compulsório da licitação em geral, mas também respeitar a modalidade já definida para a espécie de contratação a ser buscada.

Acontece que a própria Constituição da República, como sobredito, delega às legislações infraconstitucionais o possível modo de operar, dentre eles as hipóteses em que as contratações da Administração Pública não serão precedidas de processos licitatórios, o que não dispensa um processo administrativo, ressalta-se.

Essas exceções normativas denominam-se dispensa e inexigibilidade de licitação, limitadas aos casos definidos nos arts. 24 e 25 da Lei Federal nº 8.666/93, respectivamente.

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

Somente naqueles casos onde a licitação for inviável ou impossível é que poderá se optar pela inexigibilidade. Sobre o tema Hely Lopes Meirelles[1] é bastante preciso, in litteris:

> *[...] a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato.*

No que diz respeito à contratação de profissionais de notória especialização, tem a que interessa ao presente, a Lei de Licitações regra o assunto no inciso II do artigo 25, combinado com o artigo 13 do mesmo Estatuto normativo. Exprime referido artigo 25, *verbis*:

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 97.

> *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;*
> *§ 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.*

De outra ordem, diz citado artigo 13:

> *Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:*
> *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; (grifo nosso)*

O saudoso mestre Hely Lopes Meirelles, em seu magistério, ao discorrer sobre o tema, aduziu o seguinte:

> *Serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são prestados por quem, além de habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral – aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. Bem por isso, Celso Antônio considera-os singulares, posto que marcados por características individualizadoras, que os distinguem dos oferecidos por outros profissionais do mesmo ramo". (In Licitação e Contrato Administrativo, 15ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2010, págs. 158/159).*

O conceito de "serviço técnico profissional especializado" resulta da conjugação progressiva de três elementos. Ou seja, o serviço deve ser, ao mesmo tempo:

a) *técnico*, entendendo-se como tal aquele em que há a aplicação do conhecimento teórico e da habilidade pessoal para alterar uma dada realidade fática, dando-se aplicação efetiva às teorias e elementos científicos; b) *profissional*, o que ocorre quando a habilidade necessária para realização do serviço constitui uma profissão, dotada de objeto e meios de atuação específicos, seja ela regulamentada ou não; e c) *especializado*, que é aquele serviço que exige capacitação extraordinária, não disponível para qualquer

profissional comum.

Percebe-se, portanto, que serviços a serem contratados classificam-se definitivamente como técnicos profissionais especializados, na forma do Art. 13, II, da Lei nº 8.666/93.

A Lei Federal nº 8.666, conforme reproduzido algures, contempla a inexigibilidade de competição quando houver inviabilidade da mesma, dada a natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

DA NOTORIA ESPECIALIZAÇÃO

O escritório de SANTOS CONTABILIDADE E CONSULTORIA DE SERVICOS PUBLICOS E PRIVADOS EIRELI, a ser contratado, possui grande renome, larga qualificação e experiência profissional multidisciplinar. Conforme currículo juntado ao processo.

Trata-se de uma empresa com experiência pelos relevantes serviços prestados a diversas Prefeituras e Câmaras Municipais no Estado do Pará; PREFEITURA MUNICIPAL DE REDENÇÃO; PREFEITURA MUNICIPAL DE AFUÁ; PREFEITURA MUNICIPAL DE CUMARÚ DO NORTE; PREFEITURA MUNICIPAL DE PAU DÁRCO; PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAVES; PREFEITURA MUNICIPAL DE MARITUBA; PREFEITURA MUNICIPAL DE ELDORADO DOS CARAJÁS; CÂMARA MUNICIPAL DE MELGAÇO; CÂMARA MUNICIPAL DE BREU BRANCO; CÂMARA MUNICIPAL DE MARAPANIM.

Do conjunto destes aspectos, depreende-se como certa a notória especialização do escritório profissional, sendo suas características laborais ideais para o exercício das funções exigidas em contrato.

DA SINGULARIDADE DO OBJETO

A singularidade dessa prestação de serviços está fincada nos conhecimentos individuais e específicos de cada profissional, impedindo, portanto, que a aferição da competição seja plena.

Isso significa dizer que o trabalho a ser realizado deve ter natureza própria e diferente daquele ordinariamente efetivado pela Administração.

Os professores Ivan Barbosa Rigolin e Marco Tullio Bottino, com clareza ressaltam:

> *Singular é aquele serviço cujo resultado final não se pode conhecer nem prever exatamente antes de pronto e entregue; aquele cujas características inteiramente particulares, próprias do autor, o façam único entre quaisquer outros. O único elemento sabido nesse caso é que cada autor o fará de um modo, sem a mínima possibilidade de que dois produzam exatamente o mesmo resultado. Cada qual tem a chancela de um autor, sendo, nesse sentido, único. Caracterizada e justificada essa singular natureza, ao lado da comprovação documental de notória especialidade do autor, teremos a inexigibilidade de licitação para cada caso concreto que se apresente.*[2]

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços contabéis 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 de advocacia pública são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal/profissional específica, sendo considerados únicos. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

Nada mais precisa do que as palavras do consagrado Celso Antonio Bandeira de Mello (in "Licitação – Inexigibilidade – Serviço Singular", Parecer publicado na RDA 202:368) para se atingir a devida mixagem do que venham a ser serviço ssingulares:

> *Serviços singulares são os que se revestem de análogas características. A produção de um quadro, por um artista, é singular pela natureza íntima do trabalho a ser realizado. De modo geral, são singulares todas as produções intelectuais ou artísticas, realizadas isoladas ou conjuntamente, por equipe, sempre que o trabalho a ser produzido pelo cunho pessoal (ou coletivo) expressado em características técnicas, científicas e ou artística.*

E prossegue:

> *Em suma: 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 o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa. É o que ocorre quando os conhecimentos científicos, técnicos, artísticos ou econômicos a serem manejados (conforme o caso) dependem, pelo menos, de uma articulação ou organização impregnada pela específica individualidade e habilitação pessoal do sujeito (pessoa física ou jurídica, indivíduo ou grupo de indivíduos) que o realize. O serviço, então, absorve e traduz a expressão subjetiva e, pois, a singularidade de quem o fez, no sentido de que – embora outros, talvez até muitos, pudessem também fazê-lo – cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais.*

[2] In "Manual Prático das Licitações. São Paulo: Saraiva. 1995. p. 271-272"

Assim, 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 sua matéria, complexidade, exigem apreciação por um corpo de profissionais alheios ao corpo de servidores da Câmara Municipal de Chaves, em razão de sua hipossuficiência técnica no quesito servidores capacitados.

Noutra banda, válido lembrar que a relação entre advogado e cliente, seja pessoa pública ou privada, é profundamente marcada pelo elemento confiabilidade, principalmente quanto estejam envolvidos assuntos da mais alta relevância político administrativa, como é o caso da prestação de serviços assessoria contábil ao Poder Público.

A presença do elemento confiança justifica o fato da discricionariedade na escolha do profissional gabaritado pelo Poder Público.

Nesse sentido oeminenteerespeitado doutrinador Marçal Justen Filho, em seu brilhante livro intitulado "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", Ed. Dialética, 9ª ed. São Paulo, ano de 2002, página 289, assim se pronuncia, especificamente a respeito da possibilidade de contratação de serviços contábeis:

> *Não é possível a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contar um único sujeito – ou, pelo menos, não poderá contratar todos os sujeitos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notório saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo, e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar a escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade.*

Ou seja, os atributos profissionais do contratado devem despertar no contratante a convicção de que o serviço deste será irrefutavelmente superior ao dos demais, em atendimento às necessidades da Administração e às exigências da situação concreta. Também a confiança tem origem na discricionariedade de que dispõe o Poder Público ao tratar de questões da mais alta relevância na área advocacia pública. Não se pode esperar que o administrador tenha objetividade total. Certamente, a escolha de certos profissionais em detrimento de outros, levará em consideração a confiança e segurança deque a atividade será realizada

acontento poraquele que se contrata.

CONCLUSÃO

É de clareza solar a especificidade, complexidade, notória especialização e singularidade do objeto e do profissional a ser contratado, de modo que a pretensa contratação encontra guarida legal no art. 25, II c/c art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93.

Desta forma, pode-se concluir que, a singularidade do serviço e a notória especialização, afastam aregrageraldoprocesso licitatório.

Ademais, as condicionantes do parágrafo único do art. 26 da Lei Geral de Licitações fora devidamente atendida, à medida em que os autos comportam a justificado o preço praticado e as razões da escolha do fornecedor do serviço.

Opinamos, pois, pela legalidade da contratação, através do processo de inexigibilidade de licitação nº 001/2021, com fulcro no art. 25, II c/c art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93.

É o parecer,

S. M. J.

HILDA LETICIA DOS SANTOS TORRES

Assinado de forma digital por HILDA LETICIA DOS SANTOS TORRES

HILDA LETÍCIA DOS SANTOS TORRES
OAB/AP nº 4109
Advogada