PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI * PARÁ * Fls. 8 Ass.

PARECER JURÍDICO
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º 20170601001
PROCESSO 002/2017-SEFIN

DO OBJETO: Contratação de serviços técnicos profissionais de assessoria e consultoria especializada contábil, para atender as necessidades da secretaria municipal de finanças.
Proposto: **MAURO FRANCISCO CARDOSO DOS SANTOS**

Com a finalidade de obter manifestação desta Assessoria Jurídica, a Comissão Permanente de Licitação, na pessoa de sua presidente, Carlen Andressa da Silva Salgado, encaminhou a esta Procuradoria, justificativa e documentos inerentes à contratação do Sr. MAURO FRANCISCO CARDOSO DOS SANTOS, brasileiro, paraense, contador, regularmente inscrito no Conselho Regional de Contabilidade /PA sob o n.º 015091/O-0, CPF (MF) no. 267.212.872-34, residente e domiciliada na Travessa Curuzu, 2303, Apto. 902, com inexigibilidade de licitação, para fins de execução de serviços técnicos profissionais de assessoria e consultoria especializada contábil, para atender as necessidades da secretaria municipal de finanças.

Visualizando a documentação exibida pela CPL, esta informa quanto à formação acadêmica do proposto, bem como a experiência profissional, com serviços executados com qualidade e resultados positivos para outros entes similares e pessoas jurídicas de direito público. Foram juntados, além da proposta de serviço, *"currículum"*, declarações, diplomas e certificados, bem como outros documentos indicando a experiência na execução de serviços que são reclamados pelo Poder Público desta Municipalidade.

E, em síntese, o relatório...

DO MÉRITO

A pretensão esboçada pela Comissão Permanente de Licitação é se a contratação da proposta ao norte citada pode ser realizada, sem licitação.

Para todos os efeitos, imperioso se faz proceder ao registro que, em se tratando de administração publica brasileira, a contratação de obras, serviços, aquisição de bens, exigem um processo seletivo, de caráter administrativo, visando proceder a seleção do melhor contratante com o Poder Público, perquirindo questões como melhor preço e melhor técnica ou ambos. O certo que a administração publica deve se munir de

PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
Fls. 19
Ass.
PARÁ

cautela com seu futuro contratante, não apenas quando suas condições de habilitações jurídica, econômicas e técnicas, mas dentro de uma perspectiva maior, se, com observância aos princípios inerentes a licitação e a administração pública, o ato administrativo realizado pelo órgão licitador, vai atingir o objeto mor do Estado, que é o bem estar de seus jurisdicionados, sobressaindo, dessa forma, o interesse público.

A licitação, como procedimento administrativo complexo, é o instrumento que se socorre a Administração Pública quando, desejar celebrar contrato com particular, referente a compras, vendas, obras, trabalhos ou serviços, seleciona, entre várias propostas, a que melhor atende ao interesse público, baseando-se para tanto em critérios objetivos, fixado de antemão, em edital, a que se deu ampla publicidade.

Estabelece o inciso XXI, do art. 37 da CF/88, *verbis:*

> XXI - ressalvado os casos especificados na legislação, de obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com clausulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações.

Discorrendo sobre a exigência supra, a finalidade do instituto da licitação é servir o interesse público, em casos tais percebe-se que falece o pressuposto jurídico para sua instauração. Com efeito: *a licitação não é um fim em si mesmo; é um meio para chegar utilmente a um dado resultado: o travamento de uma certa relação jurídica. Quando nem mesmo em tese pode cumprir tal função, seria descabido realizá-la. Embora fosse logicamente possível realizá-la, seria ilógico fazê-lo em face do interesse jurídico a que se tem que atender*. (grifo e destaque nosso)

Sem qualquer pretensão de sermos repetitivos, a supremacia do interesse público fundamenta-se na exigência, como regra geral, de licitação prévia para as contratações da Administração Publica. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução de seus interesses públicos. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa (cf. DOTTI [1])

Consoante informado, a exigência retromencionada, não decorre do livre arbítrio do agente político ou do ordenador de despesas, mas decorre de imperativo legal, e de norma de status constitucional. A consequência obvia da exigência legal é que

[1] DOTTI, Marines Restelatto. Contratação Emergencial e Desídia Administrativa, p. 5

PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
Fls. 20
Ass.
PARÁ

em sede de ordenamento jurídico brasileiro, para a administração pública a realização de licitação para a aquisição de bens e serviços é REGRA.

Obviamente, que em determinadas situações a competitividade se manifesta como inviável, quer pela natureza do bem ou serviço disponibilizado ou outros fatores, que permitem que não ocorra a licitação.

Estas situações não se manifestam como de caráter amplo, geral e irrestrito, ao contrário, aparecer como EXCEÇÃO.

A exceção à regra – realizar o processo licitatório competente – decorre de expressa autorização legal, diante apenas daquelas situações que foram elencadas pelo legislador ordinário, consignados na Lei Geral de Licitações (Lei Federal no. 8.666/93).

As situações de exceção consignadas do Estatuto Licitatório estão devidamente fixadas no art. 24 e 25 desta norma especial. O primeiro dispositivo legal traz as hipóteses de aquisição direta de bens e serviços, com dispensa de licitação, o derradeiro, em que as situações são muito restritas, traz as situações de Inexigibilidade.

Não vemos como necessário tecer maiores comentários sobre o permissivo disciplinado no art. 24 da Lei Geral de Licitação, do já sublinhado diploma legal, por entender que é inaplicável ao presente caso.

Reitera-se o já indicado anteriormente, ainda que de forma tímida, ser possível ocorrer situações onde se manifestam como inviável a competição.

Para todos os efeitos é pressuposto fático da licitação a existência de interessados em disputá-la. Seria inviável, por exemplo, abrir-se um certame licitatório para obter o parecer de um jurista famoso, os serviços de um consagrado advogado para uma sustentação oral, ou uma cirurgia a ser efetuada por um renomado especialista. (BANDEIRA DE MELLO)[2]

Não é possível sistematizar todos os eventos que podem conduzir a inviabilidade de competição. A dificuldade é causada pela complexidade do mundo real, cuja riqueza é impossível de ser delimitada por meio de regras legais. Uma tentativa da inviabilidade de competição se justifica, quando: a) ausência de pluralidade de alternativas, com a existência de uma única solução e único particular em condição de executar a prestação; b) ausência de mercado concorrencial, quando inexiste competição entre os particulares, portanto, sem ofertas permanentes no mercado; c) por impossibilidade de

[2] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Curso de Direito Administrativo, 25ª ed., São Pualo:Malheiros, 2008

PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
Fls. 21
Ass.
PARÁ

julgamento objetivo, onde, embora existam diferentes alternativas, a natureza personalíssima de atuação do particular impede o julgamento objetivo; d)por ausência de definição objetiva da prestação, onde não há possibilidade de competição pela ausência previa das prestações exatas e precisas a serem executadas ao longo do contrato. (cf. JUSTEN FILHO [3]

Nessa linha de raciocínio a argumentação supra é para afirmar a possibilidade de se adquirir serviço, com inexigibilidade de licitação, desde que presente as situações acima tratadas.

DO PERMISSIVO LEGAL

Considerando os comentários traçados sobre a não realização de procedimento licitatório, tendo como suporte e fundamentação a dispensa de licitação, de acordo com o seu conteúdo, no que se refere à inexigibilidade. Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz [4]introduzem classificação semelhante, apontando as seguintes espécies de licitações inexigíveis: a) em razão do objeto, representada pela exclusividade de fornecimento e pelas singularidades objetivas; b) em razão da pessoa, consubstanciada pela notória especialização do profissional e pelas singularidades subjetivas; c) em razão de situações excepcionais.

O ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello[5] sistematiza a questão da seguinte forma, havendo duas hipóteses de inexigibilidade por ausência do pressuposto lógico da licitação: a) quando o objeto pretendido é singular (bens e serviços); b) quando há um só ofertante (produtor ou fornecedor exclusivo).

Prosseguindo em sua lição, o mestre administrativista ensina que bem singular é aquele que possui individualidade que o torna inassimilável a qualquer outro e que essa singularidade pode ser em sentido absoluto (bem único = uma unidade), em razão de evento externo (bem individual a que se agrega certa peculiaridade por acontecimento externo) ou em razão da natureza íntima do objeto (bem que agrega o cunho artístico, técnico ou científico do seu autor) [6] Já serviço singular é a atividade profissional específica, cuja complexidade e relevância exigem manuseio por pessoa dotada de técnica apurada e notória especialização.

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo:Saraiva, 2005
[4] Figueiredo, Lúcia Valle & Ferraz, Sérgio. Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, 2ª ed, São Paulo:LTr, 1991
[5] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo
[6] BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Ob. Cit, p. 350

PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
Fls. 22
Ass.
PARÁ

A figura de produtor ou fornecedor exclusivo restará configurada quando: existir bem/serviço único, o que garante a exclusividade a seu proprietário/conhecedor, ou existirem diversos bens similares, mas todos eles estiverem sob o jugo de uma mesma pessoa.

Resta afirmar que a situação que ora nos é apresentada, encontra sustentáculo no dispositivo contido no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores, portanto, o seu permissivo legal, que afasta a condição de competitividade *in verbis*:

> **Art. 25.** É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:
> I - ...
> II – para a contratação de 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.

Por sua vez, o art. 13 da Lei Geral de Licitação, discrimina o que são serviços técnicos especializados, fixando, de forma precisa em seu inciso III, *assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias.*

Um entendimento melhor nos remete a definição dos serviços técnicos, mencionados são no regramento jurídico, especificamente o art. 13, do citado diploma legal, para tanto, socorremo-nos do magistério de JUSTEN FILHO[7], a saber:

> **Serviço Técnico** – O serviço técnico e aquele assim qualificável segundo o conhecimento técnico-cientifico. Ou seja, se as ciências afirmam que um serviço não e técnico, esta interditada conclusão distinta para o administrador. E a recíproca e verdadeira.
> De todo o modo, cabe considerar que um serviço pode se dito técnico quando importar a aplicação do conhecimento teórico e da habilidade pessoal para promover uma alteração no universo físico ou social.
> ...A técnica pressupõe a operacionalização do conhecimento cientifico, permitindo aplicações praticas para uma teoria. Através do serviço técnico, obtem- se no universo circundante e se atinge um resultado preordenado que se colimava.
>
> **Serviço Técnico Profissional** – O serviço e profissional quando constituir objeto de uma profissão. Isso se caracteriza quando uma atividade apresentar um objeto próprio e se desenvolver segundo as regras inconfundíveis. Há profissionalidade quando o serviço adquire uma identidade própria que o torna distinto perante outras espécies de atuação humana, exigindo habilitação especifica para a sua prestação. Tanto pode trata-se de profissões regulamentadas ou não.

[7] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 12ª. ed., São Paulo:Dialética, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
Fls. 23
Ass.
PARÁ

> **Serviço Técnico Profissional Especializado** – A especialização significa a capacitação para exercício de uma atividade com habilidade que não estão disponíveis para qualquer profissional. A especialização identifica uma capacitação maior do que o usual e comum, envolvendo uma parcela definida e delimitada do conhecimento humano. A especialização e produzida pelo domínio de área restrita, com aprofundamento que ultrapassa o conhecimento normal. O especialista e aquele prestador de serviços técnico profissional que, ademais, dispõe de uma capacitação diferenciadora que a ele permite o atendimento de modo mais perfeito e satisfatório as necessidades relevantes.

Sem fugir da dimensão maior do tema, até mesmo pelo fato de nos depararmos com outras situações vigentes em nosso ordenamento, é possível afirmar que essa não é a única hipótese de licitação dispensável, além daqueles existentes nos incisos II e III deste mencionado artigo. O *caput* do art. 25 foi expresso em se caracterizar como meramente exemplificativo (utilização da expressão "em especial"), por isso, sempre que, no caso concreto, for inviável a licitação por impossibilidade de competição, estar-se-á diante de uma hipótese de licitação inexigível.

Pelos motivos acima expostos e para referendar as razões que dão ensejo a uma possível contratação direta, socorremo-nos do entendimento da legislação e doutrina nacional autorizada, reconhecendo os serviços desejados como ofertado por singularidade.

Referindo-se ao preceito legal supra citado, ensina o professor J. Cretella Junior [8], *in verbis:*

> Inexigibilidade é o mesmo que dispensa, é ordem para não exigir, é proibição de exigir. Assim, não pode a autoridade ordenar a abertura de licitação, publicando editais, quando, por exemplo, há inviabilidade de competição.

No mesmo sentido, é o ensinamento de Hely Lopes Meirelles[9], ao apontar as condições de inexigibilidade a que alude o inciso I, do art. 25 da Lei Geral de Licitações, alega: *Ocorre a inexigibilidade de licitação, quando há a impossibilidade jurídica de competição entre os concorrentes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela administração.*

Acrescemos,

[8] CRETELLA JUNIOR, José. Licitações Públicas: Comentários a nova Lei federal 8.666/93.
[9] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 28 ed., São Paulo: Malheiros, 2002)

PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
Fls. 24
Ass.
PARÁ

> *Inexigibilidade de Licitação* é a situação em que se verifica a inviabilidade de competição, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetos sociais visados pelo Município. [10]

Para todos os efeitos, a administração não pode ficar sem a aquisição destes serviços e de outros que lida no seu cotidiano, tampouco ficar a mercê de realizar inúmeros processos licitatórios até que apareçam pessoas interessadas, com aqueles serviços ofertados, que melhor atendam as suas reclamações. A realização de processos licitatórios demanda tempo e custos, custos esses que devem ser básicos, necessários, sem caráter precário ou cumulativo a ponto de trazer prejuízo ao erário.

Desta forma, vendo essa situação e considerando ainda a necessidade premente de adquirir o serviço de assessoria técnica especializada, como instrumento essencial e facilitador das demandas na área contábil. Grife-se que se trata de uma exceção às formas de aquisição de bens e serviços por parte da administração, mas que no presente caso encontra guarida e fundamentação legal, face aos motivos determinantes acima já expostos que sobremaneira justificam a presente contratação de forma direta.

A licitação não pode ser afastada pela mera identificação do caso concreto com uma das hipóteses de incidência previstas na LLC. Devem ser preenchidos alguns requisitos para que a Administração Pública possa contratar diretamente, por dispensa ou inexigibilidade de licitação. Destacamos um dos mais importantes requisitos estabelecidos pela lei, sem desmerecer os outros existentes.

O primeiro deles é a **necessidade de contratar,** ou seja, deve haver um interesse real e contundente no objeto da licitação. Fala-se aqui em necessidade específica que não possa ser suprida pela própria Administração e que se enquadre nas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade prevista em lei. Por exemplo: se a Administração pretende construir grande obra pública e necessite estudar os impactos ambientais da construção e não haja, no quadro de servidores quem possa conduzir esse estudo, configurada está a necessidade de se contratar e a possibilidade de fazê-lo sem licitação, se houver empresa especializada com profissionais de renome nesse âmbito de atuação. Os demais são de enorme importância, mas para o caso em tela, se manifesta como suficiente, mormente por não se constituir a singularidade apenas nos serviços ofertados pela empresa, através de seu proprietário.

[10] Pratica Licitatória, Série Executiva no. 01 Instituto Municipalista do Pará, Belém, 1997, pág. 12.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
Fls. 25
Ass.
PARÁ

Resta então concluir, que presente os pressupostos exigidos pela legislação especifica da matéria, ser possível proceder contratação na administração pública, com inexigibilidade de licitação.

Destarte, não vemos óbice para a contratação do Proposto ao norte declinado, que tem enquadramento no ordenamento jurídico nacional, mormente, na condição de exclusividade, exatamente como estatui o inciso I do art. 25, da Lei no. 8.666/93 e normas que a modificaram.

DOS REQUISITOS APRESENTADOS PELO PROPOSTO

Partindo-se para as diversas contribuições conceituais e notadamente ao que preceitua o 1º do Art. 25 da Lei n.º 8.666/93, temos que "considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado a plena satisfação do objeto de contrato".

No tocante à singularidade do objeto, é fundamental que o serviço requerido pela Administração mantenha características, requisitos, estilos e exigências que, somente através de uma contratação direta, tem-se a certeza da plena satisfação no cumprimento dos desígnios estabelecidos pela Administração, através daquele profissional ou empresa que está particularmente capacitado a prestar.

Assim, em análise a consulta formulada pela Presidente da Comissão de Licitação deste Município, bem como as informações colacionadas ao Processo de Inexigibilidade n.º 20170601001, entendemos ser inexigível a licitação, senão vejamos:

O objeto do contrato a ser celebrado engloba a prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica especializada na área de Contabilidade Geral, destinados à atender a Secretaria Municipal de Finanças, compreendendo a assessoria Contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, a elaboração computadorizada dos balancetes mensais, elaboração da prestação de Contas quadrimestral e anual, bem como a elaboração de pareceres, consultas e orientações contábeis . Os serviços pretendidos são, à evidência, singulares já que permeiam diversos outros serviços das áreas orçamentária, financeira, patrimonial e a própria área contábil, demandando um assessoramento especializado, singular e experiente.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
Fls. 20
Ass.
PARÁ

Portanto, os serviços a serem contratados são técnicos especializados, na forma do Art. 13, I, II e III, da Lei nº 8.666/93.

b) O profissional MAURO FRANCISCO CARDOSO DOS SANTOS, que irá prestar os serviços acima elencados, é um profissional técnico de reconhecida capacidade, porquanto prestam ou prestaram relevantes serviços a outras pessoas jurídicas de direito público, inclusive ao próprio Município de Juruti. Impende observar que o profissional proposto detém notória experiência profissional, consoante provam os documentos que instruem o Processo Administrativo n.º 002/2017-SEFIN. Ademais, restou demonstrado através dos documentos acostados ao Processo Administrativo em questão, que já se encontra consolidado um reconhecimento público da qualidade e eficiência no desempenho de atividades contábeis por parte deste profissional, de forma a garantir-lhe prestigio e reconhecimento no campo das atividades por ele desenvolvidas.

Assim, sua formação acadêmica e experiência, permitem concluir que dos seus estudos técnicos e efetiva orientação e execução se chegará à plena satisfação do objeto do contrato, o que evidencia, ainda, a singularidade do serviço a ser oferecido e a sua notória especialização.

No presente caso, a contratação direta via processo de inexigibilidade licitatória, já que presentes os seus requisitos legais, demonstra-se, ainda, o meio legal mais recomendado diante da indispensável confiabilidade envolvida na contratação pretendida.

E para embasar o presente opinativo, cumpre aqui colacionar a jurisprudência abaixo:

> "Processo: AP 348 SC
> Relator(a):EROS GRAU
> Julgamento:15/12/2006
> Órgão Julgador: Tribunal Pleno
> Publicação:DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322.
> Parte(s): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; LEONEL ARCÂNGELO PAVAN e PAULO ARMÍNIO TAVARES BUECHELE E OUTRO(A/S)
> Ementa: 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.
> (...)
> 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

PREFEITURA MUNICIPAL DE JURUTI
Fls. 27
Ass.
PARÁ

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." (grifei)

Ante o exposto e considerando o que preceitua o Art. 25, II, c/c o Art. 13, inciso III da Lei nº 8.666/93, entende esta Assessoria Jurídica pela possibilidade/viabilidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação, ante a comprovação dos requisitos para a sua concretização.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Juruti-PA, 11 de janeiro de 2017.

CELINA DA SILVA LIBERAL
ASSESSORA JURÍDICA DO MUNICÍPIO DE JURUTI-PA
PORTARIA N.º 3.483/2017