

PARECER JURÍDICO

Interessado: Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Tocantins.

Assunto: Análise de viabilidade jurídica de inexigibilidade de licitação.

Inexigibilidade de Licitação nº 6/2021-011

Direito Administrativo. Contratação de Pessoa Jurídica para prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica especializada em contabilidade pública na elaboração do PPA-2022-2025. Preenchimento dos requisitos legais. Viabilidade.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela Comissão Permanente de Licitação de Bom Jesus do Tocantins, quanto à viabilidade jurídica de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, do fornecedor M & O CONSULTORIA CONTABIL LTDA, inscrito no CNPJ nº 22.703.595/0001-84, para prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica na elaboração do Plano Plurianual – PPA 2022-2025, no importe de R\$ 29.000,00 (vinte e nove mil reais).

Constam dos autos a solicitação da Secretaria Municipal de Administração; a autorização e declaração de adequação orçamentária do ordenador de despesas; despacho contendo a dotação para aporte da despesa; proposta e documento do fornecedor cuja contratação se pretende, e a justificativa da Comissão Permanente de Licitação.

É o relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

O dever de licitar encontra-se insculpido no art. 37, XXI da Constituição Federal, configurando limitação imposta à administração pública, em todos os seus níveis, com o objetivo de garantir a proposta mais vantajosa na aquisição de bens ou contratação de serviços pelo Poder Público.

Nesse sentido, os procedimentos necessários à correta realização dos certames licitatórios e das contratações entre a administração pública e os particulares estão previstos na Lei nº 8.666/93 e nas demais normas pertinentes, de acordo com as particularidades de cada modalidade.

Dessa forma, a Lei nº 8.666/93 estabelece as hipóteses em que a licitação será dispensada, dispensável e inexigível, consoante elencado em seus artigos 17, 24 e 25.

Ressalte-se que a incidência da dispensa ou inexigibilidade de licitação não desobriga a estrita observância dos procedimentos pertinentes às referidas hipóteses pela Administração Pública. Logo, mesmo diante de licitações dispensáveis ou inexigíveis, a legislação estabelece formalidades indispensáveis a serem atendidas pelos órgãos e entidades licitantes, sob pena de apuração da responsabilidade administrativa e criminal cabível.

Consoante a doutrina de Maria Sylvia Di Pietro¹, a seleção da modalidade de inexigibilidade de licitação ocorre nas circunstâncias em que **não há possibilidade de competição, em razão da existência de apenas um objeto ou uma pessoa que seja responsável pelo atendimento das demandas da administração, sendo a licitação, portanto, inviável para determinado objeto, de modo que a inexigibilidade é decorrência da inviabilidade de competição.**

¹ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Ebook.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS

Ou seja, quando a competição inexistente, não há que se falar em licitação, mas tal inviabilidade deve ficar adequadamente demonstrada.

Sob este sentido, devemos elencar a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), a qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e que, em seu art. 25, dispõe que:

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;

Ademais, em complemento, mencionamos também o artigo 13 desta lei:

Art. 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.

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS

mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

Nesta senda, percebe-se o direcionamento do excerto da Lei de Licitações, em seu art. 25, para o caráter singular dos serviços técnicos que são o foco da modalidade de inexigibilidade de licitação.

Doravante, ainda quanto à menção, no dispositivo, à essência singular do serviço a ser prestado, torna-se evidente, em consonância ao entendimento administrativo de Di Pietro², que a lei adiciona um requisito, para esclarecer que **não basta tratar-se de um dos serviços dispostos no art. 13 (exposto anteriormente); é elementar que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em debate tornem o serviço singular, solicitando a contratação de um profissional notoriamente especializado, isto é, não são quaisquer projetos, perícias e pareceres que convertem em inexigível a licitação.**

A **natureza singular**, afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e de outro, não restringe a ponto de ser incomum, inédito, exclusivo, etc, mas especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade ímpar. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina:

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. Ebook.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS

"A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; **é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço.** Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana.

Singular **é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada a noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma".**

Assim, **a singularidade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública.** Necessário se faz que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que o situe fora do universo dos serviços comuns. Escreveu Hely Lopes Meireles:

"...Tem-se entendido, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de **confiabilidade** por determinado profissional ou empresa cuja **especialização** seja reconhecida."

Esse seria um segundo aspecto da expressão "natureza singular": a singularidade do objeto em relação ao sujeito, entendimento já pacificado nos Tribunais de Contas.

Outro aspecto do termo refere-se ao modo de executar o serviço. Necessário se faz, ainda, que o sujeito execute de modo especial o objeto, o que é, em síntese, o que busca a Administração Pública: a execução do serviço de modo particularizado, de forma a assegurar seja alcançado o objetivo almejado, atendendo ao interesse público.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS

Sobre este aspecto, traz-se à colação a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele 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, atributos, este, 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, sensibilidades, 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 os 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 desempenho 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".

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS

A importância do modo de executar o objeto do contrato, que influencia, consequentemente, o resultado, é fato percebido pelos Tribunais de Contas, como podemos observar da decisão abaixo transcrita, da lavra do Conselheiro Humberto Braga, do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro:

"Contrato. Prestação de serviços de consultoria. Notória especialização. **A notória especialização como motivo determinante da dispensa formal de licitação configura-se quando os serviços a serem contratados pela Administração tiverem características de notável singularidade no modo da prestação ou resultado a ser obtido, suscetíveis de execução somente por determinados profissionais ou firmas de reconhecida e correspondente especialização.** (RTCE 21, p. 165).

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

Neste contexto, enquadra-se o advogado, o médico, **o contador**, e outras profissões, cuja prestação de serviços é revelada por uma invejável criação técnica ou intelectual do responsável pela sua execução.

Ao agir de tal forma, não será transgredida a lei licitante, pois o serviço contábil a ser prestado será correspondente à necessidade do tomador do serviço, que não pode se desvincular da finalidade legal.

Possuindo o contador qualificação especial, oriundo da sua própria lei, a licitação para a escolha do melhor serviço deverá ser afastada, pelo fato do processo licitatório, na espécie, não se afigurar como a melhor opção à finalidade pública.

Em suma, se o patrocínio, *lato sensu* falando, retrata a hipótese de singularidade do contratado, já que cada profissional imprime uma característica peculiar na condução do serviço, que o diferencia de outro, com maior razão ainda desponta a singularidade no caso em apreço, em que o serviço a ser prestado demanda a atuação no âmbito do direito financeiro, tributário, administrativo, e até mesmo no da contabilidade pública, revestindo-se, de igual modo, de natureza singular.

Nessa esteira, não há como conceber a possibilidade de competição entre profissionais da Contabilidade, porque cada contabilista é dotado de qualidades, de técnica, enfim, de atributos personalíssimos que os fazem particularmente singulares em relação a outros.

Neste sentido o **Tribunal de Contas da União (TCU)**, para elucidar melhor o assunto, **aqui trazida como paradigma**, aprovou as SÚMULAS Nº 252/2010 e 264/2011, definem normas e esclarece dúvidas quanto à contratação de serviços técnicos profissionais especializados, por inexigibilidade de licitação, *verbis*:

Súmula do TCU nº 264/2011

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 nº 8.666/1993.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS

Súmula do TCU nº 252/2010

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

No caso *sub examine* há inviabilidade de competição, considerando que profissionais especializados em **contabilidade pública municipal e administrativa são restritos**.

E ainda, não se busca na contratação do contador o menor preço para realização dos serviços, e sim, do resultado da atuação do mesmo. É o resultado e a forma ágil de consegui-lo que caracterizam, também, a singularidade da prestação do serviço, pelo profissional eleito.

Sobre o tema o **Supremo Tribunal Federal** julga que a licitação é inexigível, conforme voto do Ministro Eros Roberto Grau no RE nº 466.705, que de forma salutar explicou que: *"singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização"*.

Estabelecidas tais premissas, observa-se que no caso em tela, objetiva-se a contratação direta do fornecedor M & O CONSULTORIA CONTABIL LTDA, inscrito no CNPJ nº 22.703.595/0001-84, para prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica na elaboração do Plano Plurianual – PPA 2022-2025.

Nesse sentido, em relação aos serviços contratados, não há dúvidas de que se tratam de serviços técnicos que se incluem no rol do art. 13, I da Lei de

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS

Licitações, tratando-se da elaboração de instrumento orçamentário e financeiro imprescindível à execução das políticas públicas nos próximos 04 (quatro) anos, o que evidencia a sua singularidade do serviço a ser prestado.

Outrossim, no que tange à notória especialização o art. 25, § 1º da Lei 8.666/93 define que:

"Considera-se 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."

Impende destacar que a empresa comprovou o desempenho anterior na execução de serviços de mesma natureza, conforme se extrai dos Atestados de Capacidade Técnica anexados aos autos, demonstrando notória especialização.

Ademais, consoante se extrai da justificativa da Comissão Permanente de Licitação, o valor proposto pela empresa, no importe de R\$ 29.000,00 (vinte e nove mil reais) se coaduna com a realidade mercadológica, de modo que se encontra satisfeita a exigência contida no art. 26 da Lei de Licitações.

3 - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **OPINA-SE** pela viabilidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, do fornecedor M & O CONSULTORIA CONTABIL LTDA, inscrito no CNPJ nº 22.703.595/0001-84, para prestação de serviços de consultoria e assessoria técnica na elaboração do Plano Plurianual – PPA 2022-2025; no valor de R\$ 29.000,00 (vinte e nove mil



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO TOCANTINS

reais), visto que preenchidos os requisitos dispostos no art. 25, II e art. 13, I da Lei nº 8.666/93, tratando-se de consultoria técnica de natureza singular e especializada, bem como porque justificada a escolha do fornecedor e do preço, atendendo aos ditames do art. 26 do referido diploma legal.

É o parecer. S.M.J.

Bom Jesus do Tocantins/PA, em 26 de agosto de 2021.

DENIZE WILL BOHRY VASCONCELOS
OAB/PA 17.282