



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0021801/2017-CMP

PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: Câmara Municipal de Pacajá.

ASSUNTO: Contratação por inexigibilidade - serviços técnicos especializados – assessoria e consultoria contábil – singularidade da atividade - notória especialização – inviabilidade objetiva de competição.

Base Legal: Lei Federal nº 8.666/93.

1 - DA CONSULTA

Versa os presentes autos de solicitação de parecer jurídico para subsidiar decisão da Autoridade Administrativa Superior sobre a contratação da empresa C. M. DE L. MEDEIROS - EPP, por inexigibilidade de licitação.

O processo iniciou com o pedido de despesa para fins de contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de Assessoria e Consultoria Contábil em atendimento às necessidades da Câmara Municipal de Pacajá.

A autoridade administrativa declara que a contratação da empresa deve obedecer à **EXIGÊNCIA DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO CONTRATADO e SINGULARIDADE DO OBJETO LICITADO**. Determinou, ainda, a pesquisa de preço e que fosse informado sobre a existência de recursos orçamentários para a cobertura das referidas despesas.

Depois de apresentadas as justificativas, o fundamento legal e a razão da escolha da empresa, vieram os autos para o parecer jurídico.

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

Sabe-se que, como regra, a Administração Pública para contratar com terceiros para prestar lhes serviços ou adquirir produtos encontra-se obrigada a



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PACAJÁ
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, ressalvado, no entanto, as exceções previstas igualmente na lei, nas quais é permitida a contratação direta, seja por inexigibilidade de licitação, seja por dispensa.

O fim primordial da licitação é obter a proposta mais vantajosa à Administração, ante a sua necessidade de contratação. Nesse sentido, a obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, o primeiro revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa e o segundo, é garantir um tratamento igualitário entre os interessados em contratar com o Poder Público, como forma de observar o princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade administrativa.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º, da Lei de Licitações e Contratos:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”

Todavia, como antes referido, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame, como são os casos previstos no art. 24 da Lei 8.666/93. Noutros casos, o administrador encontrar-se-á diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, em que a competição é, simplesmente, inviável, o que torna inexigível o processo de licitação, como nos casos previstos no art. 25 da Lei nº 8.666/93, vejamos:

“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



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PACAJÁ
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

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 artigo 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.”

Assim, segundo a regra fixada no caput, do art. 25, a licitação é inexigível, nas hipóteses de não haver possibilidade de competição, uma vez que não existe pluralidade de alternativas de prováveis interessados ou a especificidade dos serviços é tal que não existe a possibilidade objetiva de fazer comparações, o que configura uma inviabilização objetiva de competição.

A doutrina ensina que a inviabilidade de competição não é um conceito simples que corresponda a uma única ideia, mas um gênero, que comporta várias modalidades, que podem ser sintetizadas na ausência de pluralidade de alternativas, ausência de mercado concorrencial impossibilidade de julgamento objetivo e ausência de definição objetiva da prestação dos serviços.

Assim, a competição inviável não seria apenas aquela em que é impossível haver disputa, mas naquelas em que a disputar tornar-se-ia inócua.

No que interessa ao caso sob análise, por força do art. 25, II, procede-se a contratação por inexigibilidade desde que se trate de serviço técnico enumerado no art. 13 qualificados pela singularidade da atividade, pela notória especialização e pela inviabilização de competição.

Já o art. 13, prevê expressamente dentre os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível as **assessorias ou consultorias técnicas** e os **serviços de auditorias financeiras ou tributárias, 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)



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PACAJÁ
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Vê-se, portanto, que a própria lei especifica as hipóteses de exceção à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador, diz então que a Administração Pública possui discricionariedade para contratar por inexigibilidade para os casos expostos. 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 Pública.

Da análise sistemática do art. 25 c/c art. 13, vê-se que materialmente há possibilidade de se realizar o processo de licitação, porém, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento naquelas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atingimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição. Contudo imprescindível os requisitos.

No caso concreto, ou seja, contratação de serviços contábeis, vê-se que é impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Contador, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de alternativas de competição.

A singularidade dos serviços prestados pelo Contador consiste em seus conhecimentos individuais na área de contabilidade pública, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).

No caso concreto a equipe técnica é composta por Contadores especializados em assessoria contábil municipal, em ambiental e com larga experiência na área de contabilidade pública (atestado de capacidade técnica), o que induz amplos conhecimentos individuais e coletivos da empresa na área objeto da contratação.

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 especialista e liberdade na prestação de serviços.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PACAJÁ
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Esta consideração constitui o fundamento, que há tempos a Jurisprudência vem orientando a acerca das contribuições diretas para prestação de serviços de assessoria e consultoria contábil, cabendo, transcrever os ensinamentos do então **Ministro do Supremo Tribunal Federal, EROS ROBERTO GRAU.**

"Serviços singulares, assim, são aqueles que apresentam a conforma-los, características, de qualidade, próprias de seu prestador. Singulares são porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo e que a singularidade do serviço esta contida no bojo da notória especialização.

Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa"

Na situação em apreço os 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, a Administração, deposite na especialização desse contratado no intuito de ver a realização das despesas e a correta prestação de contas, perante os órgãos fiscalizadores. Nesses casos, o requisito de confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para contratação de tais serviços, procedimento rígido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo, é incompatível com a atribuição do exercício de subjetividade que o direito positivo confere a Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato".

Ademais o Tribunal de Contas da União vem sedimentando entendimento quanto ao conceito de singularidade dos serviços em questão, conforme preleciona a **Sumula nº 254, do TCU.**

"(...) A inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente e 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 Federal nº 8.666/93"

Com efeito, os serviços contábeis são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo ser



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PACAJÁ
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

Neste sentido caminha a doutrina de Vera Lúcia Machado D'Ávila assim 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).”

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre contador e cliente, seja pessoa pública ou privada, **é profundamente marcada pelo elemento confiabilidade**, principalmente quando estejam envolvidos assuntos da mais alta relevância político-administrativa, como é o caso da prestação de serviços contábeis.

Indo mais a frente neste caso a **notória especialização** do profissional ou da empresa para fins de contratação pela Administração Pública está delimitada na Lei de Licitações (art. 25, § 1º), vejamos:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

§ 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.”

Objetivamente o legislador privilegiou a notória especialização decorrente de diversas fontes do saber tais como: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento e equipe técnica. O que possibilita amplo rol documental apto a atestar/certificar a notória especialização almeja na lei.

Foi acostado aos autos a proposta de preço da empresa C. M. DE L. MEDEIROS - EPP, bem como o contrato social, documentos pessoais do sócio Carlos Mik de Lima Medeiros, com as certidões de regularidade fiscais: Certidão Positiva com Efeitos de Negativa Relativos de Débitos Relativos aos Tributos



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PACAJÁ
PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

Federais e à Dívida Ativa da União; Certidão de Natureza Tributária do Estado do Pará – SEFA; Certificado de Regularidade do FGTS,

No caso sob análise vê-se que a empresa habilitada nos autos qualificou a equipe técnica apresentando vários atestados de capacidade técnica, como detentores de notória especialização conforme preconizado no § 1º, do art. 25, da Lei n. 8.666/93.

Assim, nos parece adequado a contratação de serviços contábeis por inexigibilidade com base no art. 25, II c/c art. 13, inciso III e V, da Lei 9.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais e observado o rito estabelecido pelo Art. 26, seu parágrafo único e incisos da Lei nº 8.666/93.

CONCLUSÃO:

Diante do exposto, desde que seja observado o valor a ser praticado na contratação que não poderá ser superior aos preços comparativamente praticados no mercado regional, e observada as recomendações acima expostas, opina-se pela **legalidade** da contratação por inexigibilidade da Pessoa Jurídica, **C. M. DE L. MEDEIROS - EPP**, inscrita no **CNPJ sob o nº 19.502.696/0001-82**, com fundamento no art. 25, II c/c art. 13, III e V, ambos da Lei nº 8.666/93.

É o Parecer, S. M. J.

Pacajá, 17 de janeiro de 2017.

Assessor Jurídico