



Estado do Pará
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
CNPJ: 04.855.318/0001-05

Fundada em 07 de janeiro de 1884

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO Nº 2019020701-CMS.
MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE Nº 002/2019-CMS
INTERESSADO: PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS-PA.
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL.

PARECER JURÍDICO

EMENTA: CONTRATAÇÃO PESSOA JURÍDICA, PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL. POSSIBILIDADE. RELATÓRIO.

1. Motivação do Ato Administrativo.

Foi-nos encaminhado pelo Ilmo. Presidente da Comissão de Licitação da Câmara Municipal de Salinópolis, para emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de contratação direta de Escritório para realização de serviço de “**DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL**”.

A solicitação de instauração de procedimento de inexigibilidade de licitação realizada pela Secretaria de Administração e Finanças da Câmara de Salinópolis/PA, tem como fundamento a impossibilidade jurídica e técnica de competição, tendo em vista a singularidade na prestação do serviço, assim como a notória especialização (art. 25, inciso II da Lei 8.666/93).

É o relatório.

PARECER

2. Fundamentos da Inexigibilidade de Licitação.

A natureza jurídica da inexigibilidade licitatória encontra-se sob os ditames da Lei 8.666/93, com as alterações promovidas pela Lei 8.883/94, EC nº 19 e 9.648, de 27/05/98, que regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

A Lei 8.666/93 dita normas gerais para licitações e contratos administrativos, obrigando a quase todas as pessoas físicas ou jurídicas que tenham a intenção de contratarem com Poder Público à submissão a um procedimento licitatório cujo objeto pressupõe uma competição pública.

Toma-se de propósito o cuidado de mencionar acima “obrigando a quase...”, vez que a Lei elenca as regras específicas pelas quais a Administração Pública poderá contratar diretamente com o fornecedor do produto ou do serviço, vez que a licitação poderia não ser realizada a critério da administração.



Estado do Pará
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
CNPJ: 04.855.318/0001-05

Fundada em 07 de janeiro de 1884

A contratação direta pela administração, sem a realização de procedimento licitatório, pode ocorrer em razão das peculiaridades dos materiais e dos serviços elencados como hipóteses (*art. 24 da Lei 8.666/93*), ou mesmo impossível de ser realizada (*inexigibilidade de licitação, art. 25 c/c art. 13 da Lei 8.666/93*), **em razão da inadequação ao procedimento licitatório de competição pública dos objetos demandados para efeito de contratação.**

Prima facie, a contratação pretendida pelo Município encontra guarida numa das hipóteses de inexigibilidade de licitação, todas previstas no artigo 25, *verbis*:

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

- I).....
II) **Para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13 desta lei de natureza singular, com profissionais de notória especialização...**”

Destarte, subsistem 03 requisitos normativos fundamentais para que seja possível a realização de um procedimento de inexigibilidade licitatória para a contratação de serviços especializados: a) *inviabilidade de competição*; b) *natureza singular do serviço* e c) *notória especialização* dos profissionais a serem contratados.

No transcorrer do parecer, analisar-se-á o preenchimento das 03 hipóteses normativas pela proposta de prestação de serviço ora analisada.

3. Inviabilidade de Competição (art. 25, *caput* da Lei 8.666/93).

O serviço de “execução de serviço especializado para assessoria e consultoria contábil a ser prestado pelo Escritório **E. ALEXANDRE SILVA-ME**, inscrito no CNPJ nº 17.306.004/0001-03, situada na Av. Ceara, nº 7, CEP: 68.620-000, Vila Limondeua, Viseu/PA, a necessidade de realização da contratação via inexigibilidade licitatória resta demonstrada.

A inexigibilidade de certame licitatório abrange 02 *hipóteses-gênero*, fundamentos das espécies normativas previstas nos 03 incisos do art. 25 da Lei 8.666/93:

- a) **inexigibilidade por impossibilidade de competição (concorrência) relativa às modalidades melhor preço, ou melhor técnica em razão da exclusividade do fornecedor e do material (art. 25, inciso I);**
b) **inexigibilidade por necessidade de utilização da discricionariedade administrativa para contratação de serviço em que, embora haja possibilidade de competição pelo fato de o serviço não ser exclusivo, o que, em tese, justificaria a licitação, não há possibilidade deontológica de consubstanciar uma avaliação qualitativa tendo como parâmetro exclusivamente a vinculação do**



Estado do Pará
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
CNPJ: 04.855.318/0001-05

Fundada em 07 de janeiro de 1884

resultado do certame a requisitos licitatórios objetivamente previstos no edital, sob pena de supressão das competências constitucionais da administração pública (art. 25, inciso II e III).

No que concerne especificamente à associação do critério trazido pelo *caput* do art. 25 à hipótese do inciso III, art. 25 da Lei 8.666/93, há de se levar em consideração que a inviabilidade de competição **não tem como pressuposto a ideia de que a administração pública contratará por inexigibilidade de licitação somente quando houver um único prestador de serviço qualificado para o exercício de atribuição prevista no art. 13 do mesmo diploma legal.**

A utilização de tal argumento só é válida para a hipótese prevista no inciso I do art.

25, o qual prevê expressamente a impossibilidade de fornecimento do material ou serviço por **produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.**

Ainda assim, há de se flexibilizar a interpretação do dispositivo, haja vista a existência de diferenças substanciais entre o regime jurídico do produtor em relação ao regime jurídico das empresas fornecedoras ou representantes comerciais.

O produtor **não** é um mero repassador de bens; ao contrário dos *fornecedores e representantes comerciais*, o *produtor* é responsável pela transformação de matéria-prima (natural, industrializada ou intelectual) no seu produto.

O regime jurídico da produção, para efeito de aferição do caráter de exclusividade, deve levar em consideração duas dimensões diferentes de produtores: **a) o produtor manufatureiro** que trabalha sobre a escala de criação industrial; **b) produtor autoral** que trabalha sobre a escala de criação intelectual.

O produtor industrial está submetido ao regime jurídico da Lei de Propriedade Industrial (Lei Federal 9.279/96), a qual regula o direito patrimonialmente mensurável de utilização de inventos e fórmulas de produção industrial que caracterizam a formação de patentes e de modelos de utilidade. As patentes e modelos de utilidade não impedem que outros produtores se valham das fórmulas ou das técnicas utilizadas para a criação, que podem ser cedidas via contratos de licença, cuja previsão se encontra no diploma legal supracitado.

Já o produtor intelectual está submetido do regime jurídico da Lei de Propriedade Intelectual e Direitos Autorais (Lei Federal 9.610/98), **cuj a criação não se dá em escala e os resultados são considerados *personalíssimos e de natureza exclusiva*, e suas contratações são realizadas pelo critério *intuito personae*, em razão da especialidade intelectual que fundamenta a existência do material.**

A mensagem de veto do inciso VIII do art. 13 da Lei 8.666/93, o qual trazia a possibilidade de aplicação do procedimento de inexigibilidade à hipótese



Estado do Pará
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
CNPJ: 04.855.318/0001-05

Fundada em 07 de janeiro de 1884

de contratação de serviços de *publicidade e divulgação*, subscrita pelo então Presidente da República Itamar Franco, concede uma dimensão exata do significado da expressão ***inviabilidade de competição, associando-a à produção intelectual intuito personae***: *Com o dispositivo em tela pretende-se acrescer ao rol de serviços técnico-profissionais especializados os serviços de publicidade e divulgação, em ordem a viabilizar-se a sua contratação com inexigibilidade de licitação, por notória especialização, mediante aplicação do comando autorizado incerto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93.*

Ora, o artigo da lei em comento elenca serviços de natureza eminentemente intelectual, em cuja contratação, mercê do elevadíssimo grau de especialização da pessoa a ser contratada, se torna de fato inviável a competição, justificando-se, assim, a inexigibilidade de licitação. Trata-se, em outras palavras, de contratações realizadas intuito personae, onde o que se releva são as condições personalíssimas do contrato, o que não ocorre, forçoso é convir, com serviços de divulgação, realizados por empresas integrantes de mercado nitidamente competitivo, onde sempre é possível licitar, barateando, desse modo, os custos da administração.

Na proposta de contratação em apreço, não é possível lograr outra conclusão senão a de que o serviço especializado de consultoria e assessoria jurídicas é de natureza intelectual, intuito personae e protegido pelo regime jurídico de proteção à produção autoral no Brasil, estabelecido pela Lei 9.096/98, consoante o disposto no seu art. 7º, inciso I:

Art. 7º São obras intelectuais protegidas as criações do espírito, **expressas por qualquer meio** ou fixadas em qualquer suporte, tangível ou intangível, conhecido ou que se invente no futuro, tais como:
I - **os textos de obras** literárias, artísticas ou **científicas**;

Um escritório de contabilidade tece sua obra científica por meio de suas análises contábeis, sendo que cada trabalho desenvolvido pelo contador é carregado de intelectualidade e subjetividade, não podendo, estes, serem comparados uns com os outros e, por isso, devem ser considerados infungíveis e de caráter personalíssimo.

Nesse aspecto, o conceito de ***inviabilidade de competição*** não pode ser interpretado de forma a se induzir o administrador público a deixar de licitar por inexigibilidade apenas quando houver **um único** fornecedor de serviços ou produtos. Tal entendimento remontaria a uma visão pré-socrática, mais precisamente, Pitagórica, da redução-dimensionamento do fenômeno jurídico hermenêutico a um espectro expresso pela associação do mecanismo de interpretação de normas e fatos à lógica matemática¹.

Tratar-se-ia de uma interpretação equivocada, fundada numa premissa restritiva da aplicabilidade do procedimento de inexigibilidade, tratando-o como uma exceção, quando, em verdade, consiste num método de contratação específico para as situações peculiares trazidas nas hipóteses do art. 25 da Lei



Estado do Pará
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
CNPJ: 04.855.318/0001-05

Fundada em 07 de janeiro de 1884

8.666/93, tão importantes e centrais quanto as modalidades de licitação e as hipóteses de dispensa.

Logo, a *inviabilidade de competição* não é aferida pelo fato de existir fornecedor exclusivo no sentido de ser o único capaz de executar o serviço de demandado pelo Poder Público. A *inviabilidade de competição* se dá pelo exercício da discricionariedade administrativa do gestor ante as capacidades peculiares que fazem com que o(s) profissional(is) escolhido(s) para a execução do serviço sejam únicos para a situação fática que ensejou a demanda (*motivação administrativa*); pelo fato de terem demonstrado objetivamente, pela sua notória especialização na área de trabalho objeto da contratação, que são profissionais capazes de fornecer *segurança jurídica* (antevisão do resultado do serviço a ser executado) suficiente ao gestor, possibilitando-o agir com *proporcionalidade estrita*, no sentido de que a contratação adequa a sua *motivação administrativa ao fim* (*princípio da finalidade*) resultando no alcance da eficiência administrativa, princípio norteador da própria atividade administrativa.

Como bem esclarecido nos motivos do veto acima transcrito, a inviabilidade de competição só pode ser dimensionada à luz do elevadíssimo grau de *especialização da pessoa contratada*, que, por sua vez, somente pode ser aferido pela apresentação do seu currículo e dos títulos que o compõem, de forma a fazer com que o gestor dimensione o potencial de êxito no trabalho a ser desenvolvido, resguardando, como dito acima, a noção de eficiência administrativa.

Note-se, ainda, que outro não tem sido o entendimento de nossos tribunais no que diz respeito ao tema da inexigibilidade de licitação. Para ilustrar trazemos a baila, o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, diante do que se pode constatar da Ementa dos Embargos Infringentes de nº 230.193-1 – Santos – 2ª Câmara Civil – 25/03/97. *In verbis*:

“LICITAÇÃO – Dispensa – Admissibilidade – Contratação de serviços técnicos singulares – Empresa de notória especialização, ainda que não a única capaz de prestar o serviço. O fato de outras empresas prestarem os mesmos serviços não pré-exclui, para efeito de licitação, o requisito legal da singularidade, a qual não se confunde com exclusividade.” (original sem grifos).

Portanto, resta demonstrado que não é o fato de existirem outros escritórios que prestam o mesmo serviço a ensejar a inexigibilidade de licitação, mas sim a elementos de *discricionariedade e proporcionalidade estrita* (adequação dos meios aos fins almejados) que servem de base para a contratação direta do serviço.

Nestes termos, restou suprido o requisito da exclusividade do serviço, já que a Motivação para a contratação do escritório **E. ALEXANDRE SILVA-ME**, inscrito no CNPJ Nº 17.306.004/0001-03, está devidamente exposta pelo Presidente da Comissão de Licitação da Câmara Municipal de Salinópolis.



Estado do Pará
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
CNPJ: 04.855.318/0001-05

Fundada em 07 de janeiro de 1884

4. Serviços Técnicos de Natureza Singular (art. 25, inciso II da Lei 8.666/93).

Outro requisito à contratação de serviços via inexigibilidade de licitação, na hipótese do art. 25, inciso II, é a *singularidade do serviço*. Nos termos em que está posta, a “natureza singular” está intimamente ligada ao objeto que se deseja contratar.

Doutrinária e jurisprudencialmente, o termo *singularidade* expressa a necessidade de o serviço objeto da inexigibilidade não ser de natureza multifária ou genérica.

A singularidade do serviço é o gênero para o qual subsistem 02 espécies: **a) serviço único ou raro**, no sentido de ser uma demanda nova que surja em virtude de alterações legislativas, da realidade fática ou mesmo em decorrência de novos entendimentos jurisprudenciais das Cortes de Contas, responsáveis pelo contrexterno da Administração Pública; **b) especial ou extraordinário**, que implique transitoriedade da contratação para efeito, em geral, de corrigir ineficiências das atividades administrativas, tornando-as mais adequadas aos princípios norteadores da gestão pública.

Singularidade, todavia, não se confunde com exclusividade, como já esclarecido anteriormente. O profissional, quando presta serviço de lavra intelectual, tal qual consiste o objeto da presente inexigibilidade licitatória, **é detentor de natureza singular, pelas características subjetivo-personalíssimas do seu serviço, consoante leciona** Celso Antônio Bandeira de Mello, *in* Curso de Direito Administrativo, p. 325:

“De modo geral são singulares todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente - por equipe - sempre que o trabalho a ser produzido se defina como marca pessoal (ou coletiva) expressa em características científicas, técnicas ou artística importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida. Neste quadro, cabem os mais variados serviços: uma monografia escrita por experiente jurista, uma intervenção cirúrgica realizada por qualificado cirurgião... todos estes serviços se singularizam por um estilo ou por uma orientação pessoal. Note-se que a singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço. Isto é, são singulares, embora não sejam necessariamente únicos.”

Seguindo nessa linha de raciocínio, encontramos IVAN BARBOSA RIGOLIN, em sua obra MANUAL PRÁTICO DAS LICITAÇÕES, à fls. 143:

“Serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular. As duas características andam sempre juntas, adjetivo “especializados” indica a NATUREZA SINGULAR dos serviços referidos. Não tendo natureza singular, perdem os serviços a característica de especializados...). Esta é a última e a mais refinada espécie de serviços profissionais existentes; Pelo elevado grau de especialização que exige do prestador, e pela inalienável e necessária característica pessoal do resultado, esse serviço tem o que se



Estado do Pará
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
CNPJ: 04.855.318/0001-05

Fundada em 07 de janeiro de 1884

denomina NATUREZA SINGULAR, quer dizer, aquele particular e inconfundível de cada prestador.

O mesmo autor, citado por Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, p. 252, faz a seguinte consideração:

“A singularidade do ‘objeto’ consiste, na verdade, na singularidade (peculiaridade) do ‘interesse público a ser ‘satisfeito’.

A raiz da inexigibilidade da licitação reside na necessidade a ser atendida e não no objeto do ofertado. **Ou seja, não é o objeto que é singular**, mas o interesse concreto. A singularidade do objeto contratado é reflexo da especialidade do interesse público”.

A motivação administrativa para a contratação dos serviços especializado do escritório **E. ALEXANDRE SILVA-ME**, inscrito no CNPJ N° 17.306.004/0001-03, é consubstanciada na necessidade de assessoria e consultoria contábil.

Trata-se de um serviço que, além de singular, pelo caráter personalíssimo da sua prestação, tem como característica a transitoriedade inerente, apesar de não ser possível mensurar, *a priori*, quanto tempo demandará para que o serviço seja concluído, propondo-se que, inicialmente, o contrato tenha vigência por um ano.

O serviço especializado para assessoria e consultoria contábil comporta singularidade indiscutível.

Ademais, a escolha de um escritório especializado na área de contabilidade para execução dos serviços acima descritos, não pode estar desvinculada das atribuições discricionárias do setor de Administração e Finanças desta câmara, assim como de sua equipe.

A submissão de tal escolha a um processo de competição parametrizado por critérios objetivos de concorrência, de menor preço ou menor preço e melhor técnica, descaracterizaria totalmente as atribuições da Secretaria e poderia colocar a licitação em suspeita, haja vista a necessidade de manutenção da isonomia do próprio procedimento licitatório.

5. Notória Especialização (art. 25, inciso II da Lei 8.666/93).

O parágrafo primeiro do artigo 25 define de maneira inequívoca a notória especialização:

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,**



Estado do Pará
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
CNPJ: 04.855.318/0001-05

Fundada em 07 de janeiro de 1884

permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Após o exame minucioso da documentação apresentada, pode-se inferir tratar-se de pessoa jurídica detentora de notória especialização, conforme exigido na legislação específica.

6. Não-inclusão dos Gastos com a Contratação no Índice de Pessoal fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vale ressaltar que os custos da contratação objeto deste parecer não ingressam como montante a ser computado no índice máximo de gasto com pessoal fixado pelo art. 19, inciso III da Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme entendimento já fixado pelo Tribunal de Contas da União, no Parecer PCO Nº 936/08: Acresça-se, ainda, que, por óbvio, os contratos referentes a serviços técnicos especializados, celebrados com respaldo no art. 25, II e § 2º da Lei 8.666/93 NÃO INTEGRAM O PERCENTUAL DE GASTO DE PESSOAL. É que tais avenças englobam serviços de caráter singular, os quais, face às suas especificidades, podem não vir a ser executados por servidores ou empregados pertencentes ao quadro do órgão ou entidade.

Em termos didáticos e científicos, concluímos:

- a) as despesas oriundas dos contratos de terceirização da atividade-meio não se somam ao montante dos gastos com pessoal, na medida em que não haja correspondência no quadro do órgão ou entidade, salvo disposição legal em contrário;
- b) os valores resultantes dos contratos de terceirização de atividade-fim, tidos como inconstitucionais, bem como os relativos a atividades-meio com correspondência no quadro do órgão ou entidade, integram o gasto com pessoal, salvo, nesta última hipótese, se os cargos ou empregos tiverem sido regularmente extintos, total ou parcialmente;
- c) as despesas pagas pelo contratos de prestação de serviços técnicos especializados, art. 25, II da Lei de Licitações, desde que observadas as exigências insertas na referida lei, estão excluídas do montante com gasto de pessoal.**

Para se distinguir o que são atividades-fim e atividades-meio da Administração Pública, o único critério plausível é tomar como base os dispositivos da Constituição Federal, no que concerne aos objetivos do Estado brasileiro, mais precisamente o seu art. 3º, o qual prescreve:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;



Estado do Pará
CÂMARA MUNICIPAL DE SALINÓPOLIS
PALÁCIO MANOEL PEDRO DE CASTRO
CNPJ: 04.855.318/0001-05

Fundada em 07 de janeiro de 1884

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Pela leitura da Constituição Federal, percebe-se que o trabalho de um contador na área da Administração Pública não constitui atividade-fim do Estado e sim atividade-meio, na medida em que a assessoria e consultoria contábil serão utilizadas como ferramenta, mecanismo, processo para que sejam alcançados os objetivos fundamentais do Estado brasileiro, provendo as necessidades básicas de cidadania, tais quais: educação; meio-ambiente; saúde, previdência, assistência social; comunicação social; proteção às minorias e todos os demais direitos estabelecidos do art. 5º ao art. 17 e do art. 193 ao art. 232 todos da CF/88.

Logo, a contratação do escritório de contabilidade, assessoria e consultoria contábil **E. ALEXANDRE SILVA-ME**, inscrito no CNPJ Nº 17.306.004/0001-03, para execução de serviço especializado, não constitui atividade-fim do município, haja vista que se trata de um serviço específico e singular e de assessoramento na área da contabilidade, ou seja, atividade-meio para a realização dos objetivos fundamentais do Estado brasileiro.

7. Conclusão.

Com base no todo exposto, é forçoso concluir pela:

CONTRATAÇÃO DIRETA DO ESCRITÓRIO E. ALEXANDRE SILVA-ME, INSCRITO NO CNPJ Nº 17.306.004/0001-03, SITUADA NA AV. CEARA, Nº 7, CEP: 68.620-000, VILA LIMONDEUA, VISEU/PA, PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇO DE ASSESSORIA E CONSULTARIA CONTÁBIL.

É o parecer, S.M.J.

Salinópolis-PA, 14 de janeiro de 2019.

Willyane Faustino Teixeira
CPF n.º 933.587.502-30
OAB n.º 24047/PA