



ESTADO DO PARÁ
Câmara Municipal de Almeirim
Palácio Sebastião Baía Águila

Praça 14 de julho n° 241 - Bairro: Centro - CEP.: 68.230-000
CNPJ.: n° 05.117.635/0001-97 - (091) 3737-1286 | ALMEIRIM-PA

PARECER JURÍDICO **003/2023/JUR/CMA**

PROCESSO: **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N. 003/2023/CPL/PMA**

INTERESADO: **CPL/CMA.**

ASSUNTO: CONTRAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM ASSESSORIA E CONSULTORIA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALMEIRIM.

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL, CONTRAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM ASSESSORIA E CONSULTORIA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALMEIRIM, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE.

RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados pela Comissão Permanente de Licitação da Câmara Municipal de Almeirim (CPL/CMA) para fins de verificação de viabilidade da contratação da EMPRESA GADELHA CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA., inscrita no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica do Ministério da Fazenda (CNPJ/MF) sob o n. 49.084.646/0001-93, para prestação de serviços especializados em consultoria e assessoria em licitações e contratos através da modalidade inexigibilidade de licitação, fundamentada no inciso II, do art. 25, da Lei Federal n. 8.666/93.

Sobre o pedido passo a opinar.



ESTADO DO PARÁ
Câmara Municipal de Almeirim
Palácio Sebastião Baía Águila

Praça 14 de julho n° 241 - Bairro: Centro - CEP.: 68.230-000
CNPJ.: n° 05.117.635/0001-97 - (091) 3737-1286 | ALMEIRIM-PA

FUNDAMENTAÇÃO

Versam os presentes autos sobre possibilidade de contratação de serviços especializados em consultoria e assessoria em licitações e contratos, com contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no inciso XXI, art. 37, da Constituição Federal (CF/88) e art. 2º da Lei Federal n. 8.666/93, Lei de Licitações, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos, ora citados:

CF/88. Art. 37 – *omissis*

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.

Lei de Licitações. Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.



ESTADO DO PARÁ
Câmara Municipal de Almeirim
Palácio Sebastião Baía Águila

Praça 14 de julho n° 241 - Bairro: Centro - CEP.: 68.230-000
CNPJ.: n° 05.117.635/0001-97 - (091) 3737-1286 | ALMEIRIM-PA

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.

Dessa forma, LICITAÇÃO é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Assim, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a de que a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. A segunda é permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res publica*.

Todavia, existem situações em que a Administração Pública, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de singularidades, poderá dispensar a realização do certame, como são os casos previstos no art. 26: "As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III, do art. 24, as situações referidas no art. 25, da Lei Federal n. 8.666/93, em especial na



ESTADO DO PARÁ
Câmara Municipal de Almeirim
Palácio Sebastião Baía Águila

Praça 14 de julho n° 241 - Bairro: Centro - CEP.: 68.230-000
CNPJ.: n° 05.117.635/0001-97 - (091) 3737-1286 | ALMEIRIM-PA

Lei n. 14.039, de 17 de agosto de 2020, que registra a natureza singular dos serviços prestados por advogados e contadores.

Não é incomum o administrador se encontrar diante de situações, ora materiais ora jurídicas, que o impossibilitam de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 25 da Lei Federal n. 8.666/93, transcrito:

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 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.

Nos casos previstos nos incisos II e III, do art. 25, 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, em razão da singularidade do objeto da futura contratação e da infungibilidade dos serviços e do prestador.



ESTADO DO PARÁ
Câmara Municipal de Almeirim
Palácio Sebastião Baía Águila

Praça 14 de julho nº 241 - Bairro: Centro - CEP.: 68.230-000
CNPJ.: nº 05.117.635/0001-97 - (091) 3737-1286 | ALMEIRIM-PA

O inciso II do art. 25 prevê a inexigibilidade para os serviços técnicos especializados, referenciados no art. 13 da Lei Federal n. 8.666/93.

Dentre os serviços técnicos para cuja realização a licitação é inexigível, estão incluídos os serviços de assessorias e consultoria contábil pública (Redação dada pela Lei Federal n. 8.883/94 - art. 13, III). Vê-se, portanto, que a própria lei especifica os casos de exceção à regra geral, uma vez que determina a inexigibilidade de licitação para esses casos. Não se trata de dispensa, porquanto dispensa pressupõe que a licitação seja exigível, mas que, por um ato de outorga do Poder Público, em certos casos, se aceite uma contratação sem que a mesma tenha sido realizada.

No caso do art. 25, especialmente do inciso II, que trata dos serviços jurídicos, a licitação não é apenas dispensada, é INEXIGÍVEL. Vale dizer, portanto, que, ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público e, caso este contrate serviços contábeis sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

Importante destacar, outrossim, que discricionariedade, diferentemente de arbitrariedade, tem ligação com submissão à ordem legal. Significa que o Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desrespeitar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração.

A discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe obediência à lei, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível.

Portanto, sendo legais as hipóteses de inexigibilidade de licitação, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos para a exceção ao regime geral. Um desses requisitos é objetivo, qual seja, a singularidade do objeto (serviço). O outro é subjetivo, e guarda referência com os atributos do contratante.



ESTADO DO PARÁ
Câmara Municipal de Almeirim
Palácio Sebastião Baía Águila

Praça 14 de julho n° 241 - Bairro: Centro - CEP.: 68.230-000
CNPJ.: n° 05.117.635/0001-97 – (091) 3737-1286 | ALMEIRIM-PA

Quando a lei se refere à SINGULARIDADE DO OBJETO, está fazendo menção, no presente caso, aos serviços que serão prestados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão, que preconiza independência e liberdade na prestação de serviços.

Com efeito, a assessoria em questão é singular porque é marcada por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo ser considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, serviços singulares, de um modo geral:

“São todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente - por equipe -, sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida (2000, p. 470).”

No mesmo sentido Vera Lúcia Machado D'Ávila se 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).”

Por outro lado, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa singularidade seja relevante. Ou seja, ainda que os serviços, sejam singulares, é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello:



ESTADO DO PARÁ
Câmara Municipal de Almeirim
Palácio Sebastião Baía Águila

Praça 14 de julho n° 241 - Bairro: Centro - CEP.: 68.230-000
CNPJ.: n° 05.117.635/0001-97 - (091) 3737-1286 | ALMEIRIM-PA

“[...] a singularidade é relevante e 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 estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, esses, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessários para a satisfação do interesse em causa” (2000, p. 479).”

Portanto, inexigível é 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 desta Casa de Leis.

Assim, embora não exista um critério objetivo, um padrão geral para se definir a existência de singularidade ou não em determinado serviço, estando intimamente atrelada essa análise a cada caso, entendemos que, no caso em tela, há a caracterização dos serviços técnicos especializados, e em especial por inexistir mão-de-obra especializada, com grande experiência em Administração Pública, para realização dos trabalhos em questão.

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre prestador de serviço 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 em questão.

Nesse sentido o eminente e respeitado 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



ESTADO DO PARÁ
Câmara Municipal de Almeirim
Palácio Sebastião Baía Águila

Praça 14 de julho nº 241 - Bairro: Centro - CEP.: 68.230-000
CNPJ.: nº 05.117.635/0001-97 – (091) 3737-1286 | ALMEIRIM-PA

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.”

Além disso, não se pode esquecer que o trabalho de licitações e contratos requer uma elevadíssima dose do elemento confiança.

“[...] existem assuntos de grande repercussão política, correspondentes a programas ou prioridades determinadas exatamente pela supra-estrutura política eleita democraticamente pelo corpo social. Temas dessa natureza requerem o concurso, ou de assistentes jurídicos nomeados para cargos de provimento em comissão, ou a contratação temporária de profissionais alheios ao corpo permanente de servidores” (2000, p. 02).”

Assim, a presença do elemento confiança justifica o fato de o Poder Público poder escolher, dentre os muitos profissionais devidamente gabaritados e competentes, aqueles que mais despertem sua confiança, isto é, aquele que tenha, aos olhos do Poder Público, maior compatibilidade com seus desideratos (FIGUEIREDO, 1994, p. 32). 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.



ESTADO DO PARÁ
Câmara Municipal de Almeirim
Palácio Sebastião Baía Águila

Praça 14 de julho nº 241 - Bairro: Centro - CEP.: 68.230-000
CNPJ.: nº 05.117.635/0001-97 - (091) 3737-1286 | ALMEIRIM-PA

Também a confiança tem origem na discricionariedade de que dispõe o Poder Público ao tratar de questões da mais alta para o desempenho da função 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 de que a atividade será realizada a contento por aquele que se contrata.

CONCLUSÃO

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da contratação de serviços, assessoria e execuções dos processos licitatórios e contratos administrativos com base no art. 25, II combinado com art. 13, inciso III, da Lei Federal n. 8.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais.

Diante do exposto e observado o valor a ser praticado na contratação que não poderá ser superior aos preços comparativamente praticados no mercado, OPINO pela possibilidade da contratação direta, com fundamento no art. 25, II combinado com art. 13, inciso III e V, ambos da Lei nº 8.666/93, e as alterações que lhe foram realizadas.

SMJ. Este é o parecer.

Almeirim (PA), 13 de janeiro de 2023.

ASSESSOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL
ISAAC BRAGA DA SILVA
OAB/AP 2.574