COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 48
Rubrica

PARECER JURÍDICO Nº 026/2022

PROCESSO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 6/2022-300601

1

INTERESADA: CÂMARA DE PRAINHA

ASSUNTO: Contratação dos serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria no departamento de recursos humanos (execução de serviços de confecção da folha de pagamento, apuração de INSS, transmissão de GEFIP, transmissão de RAIS, transmissão de DIRF), para atender a Câmara Municipal de Prainha/PA.

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE PRAINHA - CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM ASSESSORIA E CONSULTORIA NO DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS (EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE CONFECÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO, APURAÇÃO DE INSS, TRANSMISSÃO DE GEFIP, TRANSMISSÃO DE RAIS, TRANSMISSÃO DE DIRF), PARA ATENDER A CÂMARA MUNICIPAL DE PRAINHA/PA– INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 6/2022-100103, Art. 25, II, da LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE.

Foi encaminhado pela Comissão Permanente de Licitação, ao exame dessa Assessoria Jurídica, na forma do art. 38, VI e parágrafo único da Lei 8666/93 para fins de viabilidade da contratação da empresa **SR ASSESSORIA E CONSULTORIA ADMINISTRATIVA**, para **execução dos serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria no departamento de recursos humanos (execução de serviços de confecção da folha de pagamento, apuração de INSS, transmissão de GEFIP, transmissão de RAIS, transmissão de DIRF)**, para atender a Câmara Municipal de Prainha/PA, através da modalidade inexigibilidade de licitação, fundamentada no inciso II, do artigo 25 da Lei Federal nº 8666/93.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 49
Rubrica

O Pedido foi encaminhado, através de despacho, da Comissão Permanente de Licitação para a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal, para análise e parecer.

Sobre o pedido passamos a opinar:

2

Versam os presentes autos sobre possibilidade de Contratação de pessoa jurídica para **execução dos serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria no departamento de recursos humanos (execução de serviços de confecção da folha de pagamento, apuração de INSS, transmissão de GEFIP, transmissão de RAIS, transmissão de DIRF)**, para atender a Câmara Municipal de Prainha/PA, 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 art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

> **"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.".**

Essa obrigatoriedade de licitar se funda 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.

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**

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 30
Pública

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.

Do exposto, 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. De outro lado, presta-se a 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 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 se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 25 da mesma Lei, 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 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

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 51
Pública

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."
(Destaque nosso)

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**.

O inciso II do mencionado art. 25 prevê a inexigibilidade para os serviços técnicos especializados, referenciados no art. 13 da LLC.

Dentre os serviços técnicos para cuja realização a licitação é inexigível, estão incluídos os serviços de **assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº. 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 assessoria e consultoria, objeto do presente estudo, 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 dessa natureza 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. Portanto, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe obediência à lei, e tal

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 32
Rubrica

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.

DA SINGULARIDADE DO OBJETO

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços de assessoramento e consultoria 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, os serviços desse jaez, são singulares porque são marcados 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 contábeis, a assessoria e execuções dos processos licitatórios e contratos administrativos sejam singulares, é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 53
Pública

satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello:

> **"[...] 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)." (Destacamos)**

Portanto, inexigível será 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 da Câmara.

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 de trabalhos com assessoria e consultoria, tais como: orientação de controle interno nas contas da Câmara, realização de empenhos, pagamentos, lançamentos de receitas, prestação de conta juntos aos tribunais de contas, prestação de conta de convênios, assessoria e execuções dos processos licitatórios e contratos administrativos, toda e qualquer assessoria na área e de gestão pública da administração pública.

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre esse tipo de profissional 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 assessoria contábil, consultoria e execuções dos processos licitatórios e contratos administrativos por particulares ao Poder Público.

Nesse sentido o eminente e respeitado doutrinador Marçal Justen Filho, em seu brilhante livro intitulado "Comentários à Lei de Licitações e

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 57
Rubrica

Contratos Administrativos", Ed. Dialética, 9ª ed. São Paulo, ano de 2002, página 289, assim se 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." (Destacamos)**

7

Com o mesmo pensamento, já se manifestou Adilson de Abreu Dallari.

Além disso, não se pode esquecer que o trabalho em espeque 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)." (Destaque nosso)**

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.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 55
Rubrica

Também a confiança tem origem na discricionariedade de que dispõe o Poder Público ao tratar de questões da mais alta relevância na área contabilidade 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.

8

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da contratação de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria para os fins já descrito alhures, com base no art. 25, II combinado com art. 13, inciso III, da Lei 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 da empresa **SR ASSESSORIA E CONSULTORIA ADMINISTRATIVA, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda, sob o nº 44.525.379/0001-29; localizada na Travessa Almirante Wandenkolk, nº 1243, sala 104, Bairro Nazaré, CEP: 66.055-030, Belém – Estado do Pará**, com fundamento no art. 25, II combinado com art. 13, inciso III, ambos da Lei nº 8.666/93, e as alterações que lhe foram realizadas.

Por derradeiro, encaminhe-se o presente parecer à Comissão solicitante para conhecimento e as devidas providências de praxe.

É o parecer. S.M.J.

Prainha, 06 de julho de 2022.

LUCIANO AZEVEDO COSTA:35809590268

Assinado de forma digital por LUCIANO AZEVEDO COSTA:35809590268

Luciano Azevedo Costa
Advogado
OAB PA 7806