



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº. 01/2023

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PRIVADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ACESSORIA E CONSULTORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA NA ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, LEI 8.666/93, PARA SUPRIR AS NECESSIDADES DA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE DE ITABAIANA E FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO TRANSPORTE COLETIVO DE ITABAIANA.

1. CONSULTA

Trata-se de encaminhamento para análise desta Assessoria Jurídico-Administrativa da possibilidade de **Contratação de empresa para prestação de serviços de Assessoria e Consultoria Técnica especializada na área de Licitações e Contratos Administrativos, LEI 8.666/93, para suprir as necessidades da Superintendência Municipal de Trânsito e Transporte de Itabaiana**, para análise e emissão de parecer, nos termos do parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993.

2. PARECER

O Estado¹ tem como objetivo o atendimento ao interesse público. Para atingir esse objetivo, muitas vezes precisa contratar com terceiros para a realização de obras e serviços e aquisição de bens. No entanto, diversamente do que ocorre na iniciativa privada, o agente público

¹ Helio Saul Mileski, citando Darcy Azambuja, define Estado como "a organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado." (*O Controle da gestão Pública*, 2003 – p.26)



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

não é livre para contratar com quem lhe aprouver, mas seus contratos dependem, via de regra, de um procedimento seletivo.²

Hely Lopes Meirelles conceitua licitação como:

*"o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a 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."*³

Já o conceito de licitação dado por Celso Antônio Bandeira de Mello, enfatiza a concorrência entre os participantes:

*"Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estribu-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir"*⁴

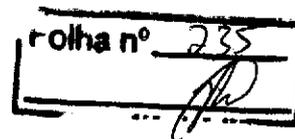
Sendo a contratação pretendida pela Administração Pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, como de fato se trata, tal negócio jurídico deverá estar em conformidade com os ditames do art. 37, "caput" e inciso XXI, da Constituição Federal, que dispõem "in verbis":

² Segundo Sílvio Roberto Seixas Rego "O inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 determina que a Administração Pública, aqui em sentido lato, somente poderá contratar obras, serviços, efetuar compras e alienações, através de procedimento licitatório com vistas a obter a proposta mais vantajosa e proporcionar tratamento igualitário entre aqueles interessados em contratar com a Administração. (...) Em breve síntese, no direito positivo privado nacional, os particulares contratam e se obrigam com fundamento na teoria da autonomia da vontade, valendo dizer, contratam aquilo que do seu ponto de vista pareçam-lhes mais vantajoso e que não seja proibido por lei. Assim, o particular pode contratar aquilo que desejar, desde que o objeto de contrato seja lícito. Desse modo, exsurge que a vontade livremente manifestada dos particulares, com algumas exceções, os vinculam aos termos do combinado, ou seja, obrigam-se mutuamente diante do pactuado, cabendo a cada um cumprir com a sua contraprestação. Todavia, diverso ocorre quando o particular contrata com a Administração Pública. Nestes casos, o interessado responde ao chamamento do ente, submetendo-se a condições previamente estabelecidas pelo Edital. Decorre daí que, muito embora a sua vontade também se manifeste, esta manifestação somente se dá no sentido de querer ou não contratar, pois as condições pré-contratuais e da contratação propriamente dita são previamente estipuladas pela Administração. Daí, o porquê, as relações contratuais entre a Administração e o particular (o administrado) são reguladas por normas do Direito Administrativo, valendo dizer, normas do Direito Público onde o interesse do particular sucumbe frente à supremacia e indisponibilidade do interesse público.

Assim, o ente público no exercício da sua função administrativa para contratar, deve convocar, chamar, como regra geral, e a fim de se obter uma maior vantagem, seja técnica ou econômica, a maior quantidade possível de interessados, que atendendo tal chamamento estarão aceitando previamente as condições do contrato estabelecido pelo ente. (Processo licitatório: contraditório e ampla defesa: doutrina e jurisprudência, . 2003, p. 77/78)

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo* 13ª Ed, 2002 - p. 25

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo* - p. 466



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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."

Em nível infraconstitucional, as aquisições e contratações efetuadas pela Administração Pública subordinam-se à Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, também, denominada Estatuto das Licitações e Contratos, ou, simplesmente, Lei das Licitações e Contratos, como estabelece o seu art. 1º, *"in verbis"*:

"Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios."

Assim sendo, o caso em tela deverá estar balizado pelo que dispõe a Lei n. 8.666/93, denominada Lei das Licitações e Contratos, que rege as aquisições efetuadas pela Administração Pública federal, estadual, municipal e do distrito federal em conjunto com a Lei n. 10.520/2002, sendo necessária, em primeiro lugar, definir o que são bens e serviços comuns e a verificação da viabilidade de adoção do pregão.

2.1. DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE

No direito brasileiro, a licitação é a regra, sendo obrigatória sua adoção, pela Administração Pública, ressalvados os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, estabelecidos na legislação ordinária.

Não se pode confundir dispensa de licitação com inexigibilidade de licitação; no primeiro caso, o objeto é licitável, apenas permitindo-se que a Administração, em determinados casos, dispense o procedimento licitatório; no segundo, o objeto não é licitável, tendo em vista a ocorrência de casos em que existe inviabilidade material ou jurídica de competição, o que torna a licitação impossível.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Na hoje vigente Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (art. 25), a lista dos casos de inexigibilidade de licitação é meramente exemplificativa, ou seja, o que comanda a inexigibilidade é a inviabilidade de competição, sendo apenas exemplificativos os casos a seguir arrolados. A única afirmação no sentido de que tal lista é taxativa encontra-se em José Cretella Júnior (op. cit.), sem qualquer justificção e em total descompasso com o texto legal.

Não incide, nos casos de inexigibilidade de licitação, o dever de licitar. A não realização da licitação decorre não de razão de conveniência administrativa, mas da inviabilidade de competição. Repito: a Lei não cria hipóteses de inexigibilidade de licitação, decorrentes de situações de inviabilidade de competição.

Logo, não apenas os objetos exemplificados nos três incisos do artigo 25 devem ser contratados pela Administração independentemente de licitação.

Quanto àqueles, a inviabilidade de competição é declarada expressamente pelo texto normativo.

Sempre que, no entanto, qualquer situação de inviabilidade de competição se manifestar no mundo do ser, disso decorrerá, necessariamente, a inexigibilidade de licitação.

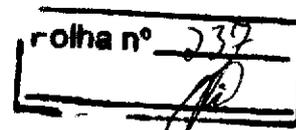
Torno a insistir: a inexigibilidade de licitação decorre de situações de inviabilidade de competição, como se manifestem no mundo dos fatos. Incumbirá à Administração, em cada caso se distinto dos enunciados nas três hipóteses exemplificadas no artigo 25, demonstrar a efetiva verificação dessa situação de fato.

Segundo o mestre Hely Lopes Meirelles (2007, p. 286):

Serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional - exigida para os serviços técnicos profissionais em geral -, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós graduação ou de estágios de aperfeiçoamento.

Numa primeira análise, conforme preceitua o art. 13, § 1o. da Lei nº. 8.666/93, esses serviços deverão ser contratados por meio da modalidade concurso. No entanto, quando esses serviços forem prestados por profissionais técnicos especializados ou empresas, ambos com notória especialização, passam a configurar as hipóteses de inexigibilidade de licitação. Face a essas características, tais serviços adquirem uma natureza de singularidade e a Administração Pública pode buscar esses profissionais ou empresas para executar seus contratos.

É o que nos ensina o professor Adilson Abreu Dallari (DALLARI, 2003, p.50):



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Nem todo serviço técnico especializado enseja a pura e simples dispensa de licitação. Existem serviços que, não obstante requeiram acentuada habilitação técnica, podem ser realizados por uma pluralidade de profissionais ou empresas especializadas, indistintamente. A dispensa de licitação só poderá ocorrer quando um serviço técnico se tornar singular, ou seja, quando o fator determinante da contratação for o seu executante, isto é, quando não for indiferente ou irrelevante a pessoa, o grupo de pessoas ou a empresa executante.

Nessa mesma esteira temos Marçal Justen Filho (1994, p. 170 e 172):

Os requisitos subjetivos do contratado decorrem diretamente da causa motivadora da inexigibilidade da licitação. Não se aplica o procedimento formal da licitação porque o serviço técnico científico apresenta peculiaridades que o tornam específico, singular e inconfundível. Logo, somente particulares habilitados e capacitados poderão desenvolver o serviço de modo satisfatório. Se qualquer particular estivesse capacitado a desempenhar satisfatoriamente o serviço, não se caracterizaria ele como especializado, singular e inconfundível.

A singularidade também é definida por Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 500 e 502):

Em suma: 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 o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa conveniente e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

Portanto, a notoriedade conceituada no § 1o. do art. 25, constitui-se num requisito a ser verificado pelo administrador, para se caracterizar a inexigibilidade de licitação.

Então, evidenciada a inviabilidade de competição, estará, o próprio interesse público, a impor o afastamento do procedimento licitatório.

Cumpre verificarmos se estamos, no caso, diante de concreção da hipótese prevista no inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, na qual, como vimos, a inviabilidade de competição é declarada expressamente pelo texto normativo. Passo, para tanto, a considerar os subsídios contidos na justificativa em anexo à consulta.

2.2. JUSTIFICATIVA



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Quanto a justificativa a mesma fora encartada aos autos e demonstram a necessidade e adequação do instrumento ao ordenamento jurídico, vejamos:

[...]

Para respaldar a sua pretensão, esta Comissão traz aos autos do sobredito processo peças fundamentais: proposta de serviços e documentos daquela empresa que se pretende contratar, além de outros elementos que se constituem no processo em si.

Em que pese a inviabilidade de competição, ainda assim, é inexigível o Processo Licitatório, em razão dos requisitos, todos voltados para o objeto do contrato, bem como para a pessoa do futuro contratado.

Instado a se manifestar, esta Comissão vem apresentar a justificativa de inexigibilidade de licitação *sub examine*, o que faz nos seguintes termos:

A Lei nº 8.666/93, no art. 25, II e §1º dispõe, *in verbis*:

“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 ou divulgação;

(...)

§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.”

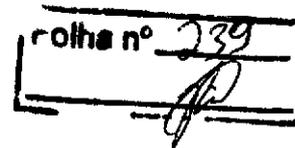
Já o suso-aludido artigo 13, em seu inciso III, com a redação introduzida pela Lei nº 8.883/94, esclarece-nos:

“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;”

Em seguida, o mesmo diploma legal estabelece as condições formais para a



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

composição do processo de inexigibilidade de licitação (*ex vi* do art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93); Ei-las:

- 1 - Razão da escolha do fornecedor ou executante;
- 2 - Justificativa do preço.

Sabe-se que a SMTT de Itabaiana, por força da Constituição Federal, se sujeita ao Estatuto das Licitações e Contratos, máxime quando se utiliza de recursos provenientes da Fazenda Pública.

É bem de perceber, todavia, que nem sempre é necessário, ou possível, instaurar-se um procedimento licitatório (o que ocorre no presente caso). A regra é licitar; no entanto, a Lei nº 8.666/93 excepciona casos em que esta é dispensável, dispensada ou inexigível.

A inexigibilidade de licitação pressupõe uma situação em que esta não é viável ou, em sendo viável, compete ao caráter discricionário do administrador realizá-la ou não, tendo em vista o interesse público e visando o bem comum. Ou seja, a licitação inexigível pode vir a ser uma obrigação, a depender das circunstâncias do caso concreto e da altivez dos bens jurídicos a serem protegidos.

Assim, como se observa, a lei que rege as licitações e contratos administrativos estabelece critérios objetivos para a contratação direta. E é sob a óptica desses critérios infraconstitucionais que esta Comissão demonstrará a situação de inexigibilidade de licitação que ora se apresenta.

Definindo, de forma bastante clara e sucinta, o que seja necessário para uma contratação direta nos moldes do art. 25, II da Lei de Licitações e Contratos, o festejado administrativista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, doutrinou:

“A inviabilidade da competição ocorrerá na forma desse inciso se ficar demonstrado o atendimento dos requisitos, que devem ser examinados na seguinte ordem:

a) referentes ao objeto do contrato:

- que se trate de serviço técnico;
- que o serviço esteja elencado no art. 13, da Lei nº 8.666/93;
- que o serviço apresente determinada singularidade;
- que o serviço não seja de publicidade e divulgação.

b) referentes ao contratado:

- que o profissional detenha a habilitação pertinente;
- que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido;
- que a especialização seja notória;
- que a notória especialização esteja intimamente relacionada com a singularidade pretendida pela Administração.”⁵

⁵ in FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. Fórum.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Analisando-se, agora, passo a passo, os requisitos exigidos para se configurar a inexigibilidade, vê-se que tanto o objeto do contrato – contratação de empresa prestadora de serviços de assessoria e consultoria técnica especializada na área de licitações, convênios e contratos administrativos – quanto à empresa que se pretende contratar – CAT – Consultoria, Assessoria e Contabilidade Pública Ltda. – preenchem os mesmos, conforme a farta documentação apresentada e como vemos, a seguir.

Assim, de cada um dos requisitos preestabelecidos, temos:

Referentes ao objeto do contrato

➤ **Que se trate de serviço técnico – O** serviço técnico é todo aquele em que se exige uma habilitação para ser realizado. Não se trata, simplesmente, da realização de um mero serviço comum; pelo contrário, é algo que exige certo conhecimento para a sua realização. Ora, a assessoria e consultoria técnica especializada na área de licitações, convênios e contratos administrativos não é um serviço comum; é um serviço altamente técnico, profissional e especializado, principalmente em virtude da sua complexidade. Hely Lopes Meirelles, com lapidar clareza, asserve:

“Serviços técnicos profissionais são todos aqueles que exigem habilitação legal para a sua execução. Essa habilitação varia desde o simples registro do profissional ou firma na repartição administrativa competente, até o diploma de curso superior oficialmente reconhecido. O que caracteriza o serviço técnico é a privatividade de sua execução por profissional habilitado, seja ele um mero artífice, um técnico de grau médio ou um diplomado em escola superior.”

E, nesse diapasão, complementa:

“Além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão. Esses conhecimentos podem ser científicos ou tecnológicos, vale dizer, de ciência pura ou de ciência aplicada ao desenvolvimento das atividades humanas e às exigências do progresso social e econômico em todos os seus aspectos.”⁶

Ora, é inegável que o problema da falta de assessoria e consultoria técnica para a execução de serviços de licitações e contratos, dentre outros como os convênios, dos Órgãos Públicos, incluindo esta Superintendência, é uma das grandes preocupações dos gestores modernos, especialmente no que tange à realização de procedimentos licitatórios, além de outros como prestação de contas, à guisa de melhorias na aplicação dos recursos da Superintendência e para o perfeito cumprimento do mandato que lhes fora outorgado e, conseqüentemente, para melhoria da qualidade de vida da população; a realização desses serviços, assim, exige uma

⁶ in MEIRELLES, Hely Lopes. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

habilitação à sua realização, e os técnicos da CAT possuem a necessária e competente habilitação à sua realização; portanto, serviço a ser contratado é eminentemente técnico, profissional e especializado.

➤ **Que o serviço esteja elencado no art. 13, da Lei nº 8.666/93** – Este artigo elenca diversos tipos de serviços técnicos profissionais especializados e, dentre eles, o inciso III contempla assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias. O serviço a ser contratado – serviços de assessoria e consultoria técnica especializada na área de licitações, convênios e contratos administrativos – então, está contemplado naquele artigo: assessorias ou consultorias técnicas. Valendo-nos do Professor Marçal Justen Filho, para o completo esclarecimento, temos:

“Embora a letra da Lei se refira, basicamente, a atividades consultivas e teóricas, o art. 13 abrange também as atividades executivas daquelas derivadas. Como observa Hely Lopes Meirelles, são serviços técnicos tanto os que versem sobre o planejamento, a programação e a elaboração de estudos e projetos, como os que envolvam a execução ou prestação de serviços propriamente ditos. Muitas vezes, o serviço técnico profissional especializado se exaure na atividade consultiva, sendo viável a execução através de outrem.”

Continuando:

“Já o inc. III refere-se, primeiramente, às atividades de aplicação do conhecimento sobre os fatos, visando a extrair conclusões e fornecer subsídios necessários às decisões da Administração.”

E, complementando, assevera:

“Em todos os casos, o serviço visa a instrumentalizar as decisões da Administração, ministrando-lhe subsídios de natureza técnica acerca das circunstâncias relevantes para uma decisão.”⁷

Portanto, a assessoria e consultoria técnica estão devidamente formalizadas no inciso III do art. 13 da Lei nº 8.666/93, não restando qualquer dúvida nesse sentido.

➤ **Que o serviço apresente determinada singularidade** – O serviço a ser contratado possui a singularidade exigida para ser enquadrado como inexigível. A assessoria e consultoria técnica para a execução de serviços de licitações e contratos, dentre outros, possui toda uma especificidade, pois é destinado a otimizar o andamento dos serviços desenvolvidos por esta Superintendência, serviços esses que apresentam determinada singularidade, como a assessoria na realização de procedimentos licitatórios, contratos, convênios, pareceres, orientações jurídicas, auxílio a Comissões de Licitação, o treinamento para funcionários das unidades assistidas, o acompanhamento de Processos oriundos dos Tribunais de Contas da União e dos Estados, além de outros que tornariam a enumeração demasiadamente extensiva. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, por excelência, esclarece-nos:

⁷ in JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Dialética



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

“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 à noção de preço, de dimensões, de localidade, de cor ou de forma.”⁸

Nesse sentido, repetimos que o objeto da contratação é deveras singular: a assessoria e consultoria técnica para a execução de serviços de licitações, convênios e contratos, dentre outros, é demasiadamente técnica e específica, principalmente nesse âmbito aqui tratado: destinada a Órgãos Públicos. A licitação, *per se*, pode até aparentar alguma simplicidade; entretanto, quando se adentra na seara pública, o serviço passa ser singular e específico, que possuem todo um rito diferenciado e um trâmite especial que os programas de informática não chegam a contemplar e, quiçá até, poucos profissionais conheçam. Ademais, chega a ser inviável a licitação, porquanto alguns dos serviços a serem executados são ímpares, dependentes de alta especificidade técnica para executá-los, tornando-os, destarte, singulares, não permitindo, assim, comparações, por serem, também, individualizados e peculiarizados, de acordo com cada profissional, sendo que a empresa contratada possui experiência nesse campo, por já o ter realizado anteriormente, por diversas e incontáveis vezes, com resultados plenamente satisfatórios. Valemo-nos, mais uma vez, de Marçal:

“Inviabiliza-se a comparação, pois cada profissional prestador de serviço dá-lhe configuração personalíssima. Logo, a licitação se torna inexigível por singularidade do objeto em vista da impossibilidade de julgamento objetivo. Acerca da questão, merece transcrição do pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, no sentido de que ... são singulares 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”⁹

Novamente, trazemos à baila a problemática dos Órgãos Públicos. É-se preciso ter experiência e conhecimento para se lidar com esse tipo de assunto. Portanto, quanto à sua natureza singular, é a mesma indiscutível, posto que o objeto, em alguns dos casos, é de característica única e peculiar, como a assessoria às Licitações, Contratos e Convênios bem como as suas prestações de contas, não obstante o imensurável cunho social do mesmo, refletido na qualidade do trabalho e segurança das decisões para os prefeitos. Vale ressaltar, desta forma, por oportuno, o entendimento de Marçal Justen Filho acerca do assunto:

“A singularidade do objeto consiste, na verdade, na singularidade (peculiaridade) do interesse público a ser satisfeito. A raiz da inexigibilidade da licitação reside na

⁸ Ob. Cit.

⁹ Ob. Cit.



folha nº 243

ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

necessidade a ser atendida e não no objeto ofertado. Ou seja, não é o objeto que é singular, mas o interesse público concreto. A singularidade do objeto contratado é reflexo da especialidade do interesse público.”¹⁰

Devemos, então, nesse ponto, para finalizar o tema, encarar a questão da definição da singularidade do objeto em dois pontos básicos e cruciais: ser estabelecida exclusivamente à luz do interesse público e visar à realização do bem comum. E, assim, podemos constatar, hialinamente, que ambos se fazem presentes no objeto da contratação, pois a assessoria e consultoria técnica para a execução de serviços de licitações e contratos, dentre outros, possui, inegavelmente, interesse público, no sentido de aperfeiçoar e respaldar as decisões tomadas pelos gestores públicos, no caso em tela, do Superintendente da SMTT de Itabaiana, decisões tais de interesse dos cidadãos, representados pelos seus prepostos, no sentido de viabilizar projetos específicos (singulares) em prol dos cidadãos itabaianenses, otimizando sua qualidade de vida; portanto, o objeto é, eminentemente, de interesse público e visa à realização do bem comum, sendo também, pelo exposto, singular.

➤ **Que o serviço não seja de publicidade e divulgação** – Ora, é de uma clareza de doer nos olhos que o serviço aqui a ser contratado não se trata de publicidade e divulgação, mas, sim, de assessoria e consultoria técnica, elencado no art. 13, III da Lei de Licitações e Contratos, dispensando-se, desta forma, maiores comentários a respeito, ante os comentários acima já dispensados ao assunto.

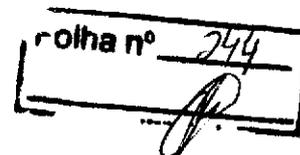
Referentes ao contratado

➤ **Que o profissional detenha a habilitação pertinente** – Para a realização do objeto pretendido, a primeira exigência que se impõe é que o futuro contratado possua habilitação técnica. Uma vez que a lei se refere a serviço técnico, a habilitação constitui-se na capacidade legal para a realização do serviço, atendendo aos requisitos legais no caso. Os profissionais a serem contratados, por intermédio da empresa CAT – Consultoria, Assessoria e Contabilidade Pública Ltda, possuem a necessária habilitação, pertinente à realização dos serviços, conforme se pode atestar dos seus Curriculum Vitae anexos, bem como a formação de cada profissional, de acordo com a relação acostada. E, como se não fosse suficiente, é necessário esclarecer, ainda, que esses profissionais serão os responsáveis, diretamente, pela execução dos serviços que se propõe a empresa a prestar, atendendo, portanto, o preceito disposto no art. 13, §3º da Lei nº 8.666/93.

➤ **Que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido** – Para que se opere, legitimamente, a contratação direta nos moldes aqui pretendidos, faz-se necessário, ainda, que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido. Essa especialização dá-se pelo estudo ou desenvolvimento especial de certa arte ou ciência, de forma particularizada. E, novamente, contamos que a CAT é possuidora da mesma, pelas atividades desenvolvidas ao longo do seu trabalho e intimamente relacionadas com o objeto contratado, bem como pelas ações de seus profissionais. São muitos anos na prestação desses serviços para diversos Órgãos Públicos, aprimorando-se a cada ano, e consolidando-se no mercado de trabalho como uma empresa devidamente reconhecida e notória, que prima pela qualidade total de seus serviços. Para arrematarmos a questão, trazemos a lume os ensinamentos do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes acerca do assunto:

“Enquanto a habilitação é um requisito objetivo, demonstrável

¹⁰ Ob. Cit.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

mediante documentação própria, a especialização é de índole subjetiva, no sentido de ser um atributo ligado ao agente, profissional ou empresa e não possui forma legal própria, exclusiva, específica de documentação. ”

E, concluindo:

“A especialização, como indica a própria palavra, se faz no direcionamento, na busca do conhecimento e no desenvolvimento de certa atividade. ”¹¹

➤ **Que a especialização seja notória** - Com relação à notória especialização, esta se torna evidente mediante a constatação da realização de inúmeros serviços anteriores, cujos objetos eram idênticos aos aqui contratados, a exemplo de assessoria e consultoria para os mais diversos órgãos públicos, no desenvolvimento de suas funções primárias, como Assessoria na elaboração de projeto de Leis; Treinamento para funcionários das unidades assistidas; Assessoramento às licitações e Convênios bem como as suas prestações de contas; Acompanhamento de Processos oriundos do TC da União e dos Estados; Elaboração da Prestação de Contas para encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado e Câmara Municipal; Informação das novidades oriundas do TCE e Órgãos da administração Pública; Assessoria na aplicação de Recursos da Saúde e Educação de demais áreas, participação de seus funcionários em cursos de especialização, etc., sendo esse palco mais que comprobatório e indispensável à aferição da capacidade técnica e notória especialização da CAT – Consultoria, Assessoria e Contabilidade Pública Ltda. Parafraseando o mestre Marçal, acerca da notória especialização:

“A primeira exigência, então, é o profissional a ser contratado apresentar objetivamente as condições de atender às necessidades da Administração. Tratando-se de serviços técnicos-científicos especializados, o exercício dos serviços pressupõe, de ordinário, certos requisitos formais. Assim, a conclusão de cursos, a participação em certos organismos voltados à atividade especializada, o desenvolvimento de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras literárias (técnico-científicas, se for o caso), o exercício do magistério superior, a premiação por serviços similares, a existência de aparelhamento específico, a organização de equipe técnica, etc. Não há como circunscrever exaustivamente as evidências da capacitação objetiva do contratado para prestar o serviço. O tema dependerá do tipo e das peculiaridades do serviço técnico científico, assim como da profissão exercitada. No entanto, é indispensável a existência de evidência objetiva dessa especialização e capacitação do escolhido. ”

E assevera:

“A notória especialização consiste, então, nesse juízo difuso acerca da qualificação do sujeito para desempenho da atividade objeto da contratação. ”¹²

¹¹ Ob. Cit.

¹² Ob. Cit.



folha nº 245
A.P.

ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

➤ Que a notória especialização esteja intimamente relacionada com a singularidade pretendida pela Administração – Por fim, é fácil de constatar que a notória especialização da empresa contratada não somente está intimamente relacionada com a singularidade pretendida, mas é parte integrante dessa contratação. A CAT – Consultoria, Assessoria e Contabilidade Pública Ltda. possui notória especialização relativa à assessoria e consultoria, como o próprio nome já o diz e conforme já demonstrado, e aqui será contratada para assessoria e consultoria técnica para a execução de serviços de licitações e contratos, dentre outros já enumerados. O objeto singular buscado, nesse desiderato de pleno interesse público, é o mesmo da notória especialização. Impossível de se haver correlação mais íntima! Para finalizar, o posicionamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“Por oportuno, insta ressaltar que a notória especialização do futuro contratado deve estar associada ao objeto pretendido pela Administração e ser suficiente para atender à singularidade imposta pelo interesse público.”

E finaliza:

“Deve haver sempre íntima correlação entre a especialização e a singularidade do objeto.”¹³

Vencidos os requisitos necessários para uma contratação direta nos moldes do art. 25, II da Lei nº 8.666/93, vejamos, agora, as condições formais para a composição do processo de inexistência de licitação.

1 - Razão da escolha do fornecedor ou executante - A escolha da empresa CAT – Consultoria, Assessoria e Contabilidade Pública Ltda. não foi contingencial. Prende-se ao fato de que ela se enquadra, perfeitamente, nos dispositivos enumerados na Lei de Licitações e Contratos, consoante o já exaustivamente demonstrado acima, como *conditio sine qua non* à contratação direta. E não somente por isso; é empresa detentora de profissionais experientes, capacitados e gabaritados para o serviço pretendido, que é de interesse público e visando à realização do bem comum, com ampla experiência nessa área, possuindo íntima relação com o objeto que aqui se contratado, sendo, desta forma, indiscutivelmente, a mais indicada. Cabe, ainda, reiterar que o serviço aqui a ser contratado encontra acolhida na Legislação de Licitações e Contratos, em seu artigo 13, inciso III.

2 - Justificativa do preço – Para que algo seja compatível com outro, é preciso que haja uma coexistência harmoniosa entre ambos no mundo comum; assim, para que um preço seja compatível com o de mercado, é preciso que exista, pelo menos, outra empresa, de mesmo porte e capacidade, que preste, exatamente, o mesmo serviço e apresente um preço similar ao primeiro. No caso da CAT – Consultoria, Assessoria e Contabilidade Pública Ltda., alguns dos serviços prestados são únicos e especializados, não cabendo, portanto, comparativos, verificados, facilmente, pela unicidade e individualidade dos serviços a serem prestados, tornando seus preços, pela não coexistência, impossíveis de comparação, em virtude da especificidade, dos profissionais, e não pelo valor, entretanto preços justos, dentro de parâmetros aceitáveis e no mesmo patamar dos preços praticados por outras empresas, de acordo com consulta verbal realizada. Ademais, o serviço a ser executado é ímpar e depende de alta especificidade técnica para executá-lo, tornando-o singular, não permitindo, assim, comparações, por ser, também, individualizado e peculiarizado,

¹³ Ob. Cit.



ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

de acordo com cada profissional que o realize, pois, como bem obtempera o Prof. Jorge Ulisses, "todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana", sendo que os profissionais a serem contratados, por intermédio da CAT, possuem conhecimento profundo nesse campo, levando-se em consideração a sua vasta experiência. Ademais, os preços apresentados pelos serviços a serem prestados encontram-se dentro de parâmetros aceitáveis e de acordo com os praticados no mercado.

Reputa extrema de dúvidas, portanto, que a situação que se nos apresenta, conforme aqui exaustiva e extensivamente demonstrada é, tipicamente, de Inexigibilidade de Licitação. E, nesse diapasão, é-se permitido ao administrador afastar-se da licitação, mediante a relevância do interesse público, do bem comum e da altivez dos bens aqui tutelados. Afinal, a Constituição tutela outros princípios, além do da igualdade. Para respaldar esse entendimento, trazemos à baila as lições do Tribunal de Contas da União:

*"(...) o Administrador deve, na situação do inciso II do art. 25, escolher o mais adequado à satisfação do objeto. O legislador admitiu, no caso, a existência de outros menos adequados, e colocou, portanto, sob o poder discricionário do Administrador a escolha do contratado, sob a devida e indispensável motivação, inclusive quanto ao preço, ao prazo e, principalmente, o aspecto do interesse público, que deverá estar acima de qualquer outra razão."*¹⁴

Por fim, não finalmente, diante da fundamentação fático-jurídica, e:

Considerando a necessidade da contratação de serviços de assessoria e consultoria técnica especializada na área de licitações, convênios e contratos administrativos;

Considerando que a contratação desses serviços decorre da necessidade de organização de práticas e procedimentos administrativos e legais, mediante o prévio e necessário acompanhamento e assessoramento;

Considerando que essas práticas e procedimentos envolvem execução orçamentária, financeira e patrimonial, bem como contratação de serviços, obras e fornecimento;

Considerando que esta Superintendência não possui pessoal próprio para a realização desses serviços, talvez pela falta de qualificação do mesmo ou, ainda, pela constante mudança da legislação, o que exige uma completa e perfeita assessoria técnica, no intuito de dar segurança e abalizar as decisões tomadas;

Considerando que a CAT – Consultoria, Assessoria e Contabilidade Pública Ltda. é uma empresa já firmada no mercado sergipano no ramo de consultoria e licitações, já possuindo muitos anos de experiência;

Considerando que o pessoal técnico especializado que compõe a empresa CAT – Consultoria, Assessoria e Contabilidade Pública Ltda. possui a pertinente e necessária especialização técnica para o desenvolvimento dos serviços;

¹⁴ Acórdão 204/2005 – Plenário - TCU



Protocolo nº 247
[Assinatura]

ESTADO DE SERGIPE
MUNICÍPIO DE ITABAIANA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Considerando que a estrutura física da CAT – Consultoria, Assessoria e Contabilidade Pública Ltda., além dos equipamentos que guarnecem a empresa, atendem, plenamente, às necessidades desta Superintendência;

Considerando, por derradeiro, a necessidade de pôr em funcionamento esse serviço, posto que essencial ao andamento dos trabalhos aqui executados, é que, pelo exposto, faz-se necessária a contratação da CAT – Consultoria, Assessoria e Contabilidade Pública Ltda, empresa prestadora de serviços de assessoria e consultoria técnica especializada na área de licitações, convênios e contratos administrativos.

Finalmente, porém não menos importante, *ex postis*, opina a Comissão Permanente de Licitação da SMTT de Itabaiana pela contratação direta dos serviços da Proponente – CAT – Consultoria, Assessoria e Contabilidade Pública Ltda. – sem o precedente Processo Licitatório, *ex vi* do art. 25, II, c/c art. 13, III e §3º e art. 26, parágrafo único, II e III, todos da Lei nº 8.666/93, em sua atual redação.

[...]

Analisando a justificativa apresentada, verifica-se que o requerimento formulado se restringe a prorrogação de prazo, sem aditamento de seu valor, e, dessa forma, amoldando-se perfeitamente a presente pretensão no que prescreve o art. 57, Inciso II e o § 2º, da Lei 8.666/93.

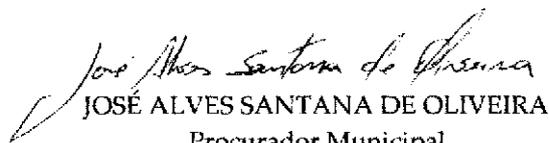
3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, diante da possibilidade e justificativa é dada à conveniência e oportunidade à Administração promover o certame e posterior contratação, desde que observado o limite prudencial e o orçamento público, encaminhem-se os autos ao Superintendente da Autarquia para conhecimento.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior.

Itabaiana/SE, 02 de janeiro de 2023.


JOSÉ ALVES SANTANA DE OLIVEIRA
Procurador Municipal
OAB/SE nº 485-B