



COMPROVAÇÃO DA NATUREZA SINGULAR DO OBJETO PARA FINS DE INEXIGIBILIDADE

A presente justificativa de singularidade trata-se de processo para contratação da Sra. **JAKELINE SILVA ALMEIDA**, CPF nº. 429.485.762-53, **CARTEIRA DE IDENTIDADE DE CONTABILISTA** nº. PA-013557/0-7, para atender ao objeto de **Contratação de Pessoa Física para Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Contábil para atender as necessidades do SAAE, pelo período de 04 (quatro) meses**, por processo de inexigibilidade de licitação, tendo sido analisada sua documentação, percebendo-se que a senhora supracitada possui total condições para prestação do serviço, visto que, demonstrou sua notória especialização, singularidade do objeto e pela relação de confiança.

DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Singularidade do objeto. O conceito de singularidade de que trata o art.25, inciso II, da Lei 8.666/93 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado. **Acórdão 7840/2013 Primeira Câmara (grifo nosso)**

A Constituição Federal prevê, no art. 37, inciso XXI que a Administração Pública, para efetuar obras, serviços, compras e alienações, está adstrita à instauração do processo de licitação pública, em consonância com o procedimento previsto na Lei Federal nº 8.666/1993.

A contratação direta pode ser realizada mediante a inexigibilidade de licitação, disciplinada no art. 25, II, da Lei de Licitações – 8666/93 – 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 e divulgação;

E o § 1º do citado dispositivo define a notória especialização, verbis:

“§1º - Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÇÁ
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS



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 contratado”.

Art. 13 - Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

[...]

III - assessorias ou consultorias técnicas [...].

Art. 26 - As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005).

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

[...]

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

Em relação a serviços técnicos a que se refere o artigo 25, supracitado, arrolados no artigo 13, não resta nenhuma dúvida de que os serviços a serem contratados incluem-se entre eles, por estarem contemplados em mais hipóteses legais, tais como estudos técnicos, patrocínio ou defesa de causas administrativas e treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Vale ressaltar que o contratado apresentou as características de qualificações exigidas, tais como singularidade, tanto do objeto quanto do sujeito, pela relação de confiança, além da notória especialização e adequação dos serviços ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/1993, ensejando a inviabilidade da licitação, tornando INEXEGÍVEL o Processo Licitatório.

JUSTIFICATIVA DA SINGULARIDADE DO OBJETO

Tratam-se os presentes autos de solicitação pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto – SAAE de contratação, por inexigibilidade de licitação, de pessoa física para



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÇÁ
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS



Serviços de Assessoria e Consultoria Contábil para atender as necessidades do SAAE, pelo período de 04 (quatro) meses.

Acompanha o pedido a Justificativa do SAAE, Autorização de contratação por inexigibilidade, Origem dos recursos, Proposta, Prazo e Valor da contratação, Documentos de Habilitação, sendo que será encaminhado posteriormente para análise e emissão de Parecer Jurídico.

A inexigibilidade de licitar, portanto, ocorre quando inviável a competição entre os potenciais interessados, dada a singularidade do serviço técnico a ser contratado com profissional de notória especialização e experiência.

Para tanto, foi promulgada a Lei nº. 8.666/93 e, posteriormente, a Lei nº. 10.520/02 que disciplinam os procedimentos licitatórios nas modalidades concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concurso e pregão, respectivamente.

Muito embora a regra geral para se contratar com a Administração Pública exija aos pretensos contratantes submeter-se à realização de licitação, a própria Lei nº. 8.666/93 traz algumas hipóteses, em casos excepcionais, em que não é necessária a realização do procedimento licitatório para a contratação com a Administração Pública. Tratam-se dos casos de dispensa de licitação e de inexigibilidade de licitação já mencionados anteriormente.

Em relação à inexigibilidade, o entendimento que norteou as decisões do TCU por muitos anos e que foi fixado ainda na vigência do Decreto-lei nº 200/67 estava sintetizado na Súmula nº 39, cujo conteúdo é o seguinte:

A dispensa de licitação para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização, de acordo com a alínea “d” do art. 126, § 2º, do Decreto-lei nº 200, de 25/02/67, só tem lugar quando se trate de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. (TCU, Súmula nº 39).

Com efeito, é preciso registrar que, até o advento do Decreto-lei nº 2.300/86, não havia a distinção legal entre dispensa e inexigência de licitação, por isso, a Súmula nº 39 do TCU trata da questão sob o rótulo genérico de “dispensa”, e não como hipótese de inexigibilidade, da forma que ocorre atualmente. Aliás, no Decreto-lei nº 200/67, tanto a contratação por exclusividade de fornecedor como a de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização eram reguladas no mesmo preceito (alínea “d” do § 2º do art. 126 do citado ato normativo), e não em preceitos distintos, como ocorre hoje em razão dos incs. I e II do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Por meio do Acórdão nº 1.437, publicado em 03 de junho de 2011, o TCU aprovou a Súmula nº 264, com o seguinte teor:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÇÁ
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS



A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

O TCU, além de indicar o novo fundamento legal (inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93), fez alterações na redação dos termos constantes da Súmula nº 39, notadamente para (a) acrescentar ao substantivo “serviços” o adjetivo “técnico” e (b) para substituir a expressão “serviço inédito e incomum” por “serviço singular”. A alteração produzida pela Súmula nº 264 em relação à redação da Súmula nº 39 é de natureza meramente formal, visto que o conteúdo da orientação adotada pela referida Corte não se modifica.

O acréscimo do adjetivo “técnico” ao substantivo “serviço” foi realizado para atender aos termos da atual redação do próprio inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93. Ademais, é possível sustentar que o mencionado inc. II existe para atender justamente a contratações de serviços técnicos, pois se o serviço não for técnico, mas artístico, por exemplo, o fundamento da contratação será o inc. III. É possível até ponderar outra categoria de serviços, os de natureza científica, porque o próprio legislador, ao formatar a regra prevista no § 4º do art. 22, alude a três categorias distintas de serviços (trabalho), a saber: técnico, científico ou artístico. No entanto, entendemos que os serviços científicos podem ser enquadrados no próprio inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 ou, no caso de entendimento diverso, pode-se contrata-lo com fundamento no caput do art. 25. Ou seja, de uma forma ou de outra, o problema do enquadramento seria resolvido.

Por outro lado, a substituição da expressão “serviço inédito e incomum”, que constava na Súmula nº 39, pelo termo “serviço singular” também não representa nenhuma mudança de conteúdo capaz de alterar a orientação fixada. A expressão “serviço singular” foi adotada em razão do que consta no inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93. Como a ideia que norteou a edição de nova Súmula foi a de adaptar a orientação às novas referências legais, utilizar a expressão “serviço singular” é, no mínimo, atender a esse propósito.

Feitas as advertências acima, é preciso dizer que tanto a Súmula nº 264 quanto a de nº 39 sintetizaram com muita propriedade, e até mesmo sabedoria, as verdadeiras razões que justificaram a determinação de que há serviços técnicos profissionais especializados que não podem ser licitados e devem ser contratados, necessariamente, por inexigibilidade. As ditas razões podem ser assim apresentadas:

a) o grau de subjetividade em relação à avaliação de determinados tipos de serviços, em virtude de suas peculiaridades especiais, impede a adoção de critérios objetivos para adequadas mensuração e avaliação;

Por força disso, o legislador reconheceu que:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÇÁ
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS



b) os serviços singulares são os que não possibilitam a definição de critérios objetivos para a seleção da melhor proposta;

Diante das proposições “a” e “b”, decidiu-se que seria necessário:

c) reduzir ao máximo o risco do insucesso da contratação;

Para tanto, foi convencionado que:

d) a forma mais segura de potencializar a redução do risco do insucesso é por meio da contratação de profissional ou empresa de notória especialização;

Assim, é inevitável que:

e) a escolha do contratado seja realizada por critério subjetivo baseado no grau de confiança que a notória especialização propicia;

Portanto, concluiu-se:

f) ser inviável contratar serviço singular por meio de licitação, pela impossibilidade de definir e mensurar critérios objetivos para a seleção da melhor proposta.

É indispensável advertir que a contratação que envolve a hipótese descrita no inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 confere a ela um caráter tipicamente pessoal, ao contrário dos negócios derivados de licitação. Assim, a contratação de serviço singular exige escolha personalíssima, cujo fundamento repousa na notória especialização do contratado.

Portanto, enquanto a licitação é norteada pelo princípio da impessoalidade, a inexigibilidade é marcadamente informada pelo da pessoalidade.

Com efeito, a razão que motivou o legislador a exigir que a contratação fosse realizada com profissional ou empresa notoriamente especializado tem relação direta com o grau de risco envolvido na contratação. Ou seja, o legislador pretendeu reduzir o risco da não obtenção de um serviço satisfatório, por ser ele intelectual e de natureza singular. É necessário observar que estamos falando em reduzir risco, e não eliminá-lo. A determinação de que a contratação recaia sobre quem é notoriamente especializado tem o justo propósito de evidenciar que essa é a única opção da Administração para obter um serviço capaz de satisfazer a sua necessidade, isto é, resolver o seu problema, o que envolve também a redução do risco de que isso não venha a ocorrer.

Com base nessa ordem de ideias, até seria possível cogitar que contratar serviço intelectual de natureza singular por inexigibilidade com fundamento no inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 não é uma opção, mas obrigação, por força do princípio da ciência previsto no caput do art. 37 da Constituição, que exige que o gestor viabilize a melhor relação benefício-custo na contratação.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE CURUÇÁ
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS



Assim, o princípio constitucional da eficiência impõe que a Administração planeje corretamente suas contratações, adotando medidas adequadas para reduzir os seus riscos e evitando pagar por um serviço que não se revele, sob o ponto de vista potencial, plenamente satisfatório. Com efeito, atender ao interesse público não tem a ver com realizar sempre licitação, mas realizá-la quando for cabível. E, em princípio, não será cabível para contratar serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular. Aliás, pelas suas próprias características especiais, os serviços singulares exigem que se potencialize o benefício a ser obtido, em prejuízo do menor preço.

Serviço singular é aquele que, para ser produzido, exige que o prestador reúna muito mais do que apenas conhecimento técnico. É necessário deter um conjunto de recursos técnicos especiais, tais como: conhecimento teórico e prático; experiência com situações de idêntico grau de complexidade; capacidade de compreender e dimensionar o problema a ser resolvido; potencial para idealizar e construir a solução para o problema; aptidão para excepcionar situações não compreendidas na solução a ser proposta ou apresentada; capacidade didática para comunicar a solução idealizada; raciocínio sistêmico; facilidade de manipular valores diversos e por vezes contraditórios; aptidão para articular ideias e estratégias numa concatenação lógica; capacidade de produzir convencimento e estimar riscos envolvidos; bem como criatividade e talento para contornar problemas difíceis e para produzir uma solução plenamente satisfatória.

Todos esses atributos indicados não podem ser mensurados objetivamente, o que torna impossível a realização da licitação para a seleção de profissional ou empresa para executar serviço considerado singular, justamente porque a licitação pressupõe critério objetivo de julgamento. Portanto, o serviço é singular porque depende de profissional ou empresa que reúna um conjunto de capacidades especiais e incomensuráveis por padrões objetivos. A ideia de singularidade, para os fins do inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, está diretamente relacionada à impossibilidade de definir critério objetivo de julgamento para a seleção isonômica do executor do serviço. Daí a concepção de confiança que decorre da notória especialização.

Por outro lado, é necessário ponderar que em se tratando de serviços singulares, não é possível cogitar a possibilidade de realizar licitação por meio do tipo técnica e preço. E a razão é simples. Para licitar, independentemente do tipo, é preciso mensurar objetivamente o serviço a ser executado e o critério de julgamento para a escolha do executor, sob pena de não se poder falar em licitação. Ora, o pressuposto da licitação é a possibilidade de tratamento isonômico, e este somente pode ser assegurado se o critério de julgamento for objetivo. É exatamente em razão de tal impossibilidade que o legislador determinou que os serviços singulares fossem contratados por inexigibilidade e que o TCU, há várias décadas, editou a Súmula nº 39.

Por fim é possível afirmar que a Súmula nº 264 é suficiente para fixar uma orientação adequada e precisa sobre a questão, desde que os seus termos sejam bem compreendidos.