



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



Com base nas Súmulas nºs 252 e 264, ambas do TCU, é possível fixar uma interpretação adequada para a correta aplicação do inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93;

Com a edição da Súmula nº 264, o TCU reitera sua orientação sobre a contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular e mantém seu entendimento fixado há mais de três décadas na Súmula nº 39;

O aspecto que ainda permanece sem definição precisa por parte do TCU diz respeito ao que se deve entender por “serviços singulares” em razão do disposto no inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93. De nossa parte, entendemos que singular é o serviço técnico profissional especializado que não comporta definição e escolha por critério objetivo de julgamento, devendo necessariamente ser contratado com pessoa, física ou jurídica, de notória especialização, a fim de reduzir eventuais riscos e potencializar a melhor relação benefício-custo em razão de certas peculiaridades especiais que caracterizam a necessidade da Administração. A impossibilidade de fixar tal condição objetiva afasta a licitação, que tem como pressuposto o tratamento isonômico, e este, por sua vez, a escolha do terceiro por critério objetivo de julgamento. Ou seja, sem critério objetivo de julgamento, não há como assegurar o necessário tratamento isonômico;

O fato de existir mais de uma pessoa notoriamente especializada não afasta a possibilidade de aplicar a hipótese de inexigibilidade prevista no inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 nem impõe o dever de licitar. Conforme demonstramos, o que determina a inexigibilidade de licitação é a inviabilidade de competição, e não a impossibilidade de disputa. Assim, não se deve confundir “competição” com “disputa”, pois tais expressões possuem sentidos jurídicos diversos. Portanto, no caso do inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, mesmo havendo mais de uma pessoa notoriamente especializada, a competição continua inviável pela impossibilidade de fixar critério de julgamento objetivo, pressuposto necessário da licitação. A regra é que a licitação deve ser considerada inexigível sempre que o seu pressuposto não puder ser assegurado;

Na contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, em que a solução envolve complexidade e deve ser realizada diretamente pelo próprio contratado, é preciso potencializar o benefício a ser obtido, o que se faz por meio da escolha de quem possui notória especialização. O legislador fixou essa determinação para garantir a contratação mais e ciente possível, de modo a atender ao princípio previsto no caput do art. 37 da Constituição;

A licitação é norteadada pelo princípio da impessoalidade, o qual exige critério objetivo de julgamento para a seleção isonômica e imparcial do terceiro. A contratação prevista no inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 é balizada pelo princípio da pessoalidade, que impõe critério subjetivo de julgamento ancorado pelo elemento confiança, baseado na capacidade da pessoa notoriamente especializada.

Serviço técnico profissional especializado, nas palavras de BRAZ (2010, p. 580):

“é aquele que exige, além da habilidade profissional pertinente, conhecimentos mais avançados na técnica de sua execução, operação ou manutenção. Esses



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



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.”

Além da habilitação específica para a prestação de uma espécie distinta de serviço, a Lei identifica a necessidade de especialização, de cunho bem mais abrangente. A especialização significa a capacitação para o exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional.

É sobretudo importante assinalar que os procedimentos licitatórios são regulados pela Lei nº. 8.666/93. Assim, é do próprio texto da Lei em causa que se há de buscar a âncora para sustentação desta corrente defendida por renomados administrativistas. A Lei nº. 8.666/93 define os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, tendo em vista, em primeiro plano, o interesse público, definindo-se interesse público como aquele que concerne à coletividade, de onde possa nascer benefício ou prejuízo em decorrência do ato.

O art. 13 da Lei nº. 8.666/93 declara expressamente serem considerados serviços técnicos especializados os trabalhos relativos a assessorias ou consultorias técnicas e o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

É importante, todavia, para atendimento do texto legal, que se entenda objetivamente o que venha a ser natureza singular do objeto da contratação. Entende-se que a singularidade informada pela Lei se refere ao serviço a ser prestado. Singularidade, todavia, não pode ser entendida como unidade. É singular o serviço que possua particularidades que permitam distingui-lo de outros. Tem, no corpo da Lei, o sentido de especial. Também a singularidade se ressalta da capacidade intelectual do profissional.

A singularidade dessa prestação de serviços está fincada nos conhecimentos individuais de cada profissional, impedindo, portanto, que a aferição da competição seja plena, pois não se licitam coisas desiguais, só se licitam coisas homogêneas.

Para Mello (2011, p. 548):

“Serviços singulares são os que se revestem de análogas características. De modo geral 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 importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida”.

A inviabilidade de competição, como um dos pressupostos de natureza legal, estabelece-se pela impossibilidade de licitar valores heterogêneos. Não se pode buscar a prestação do melhor serviço profissional pelo menor preço ofertado. Não se trata de compra de mercadorias. Não pode o profissional capaz de ofertar o melhor serviço competir com outro sem especialização pelo preço a ser ofertado. Não é esse o interesse



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



público da contratação. Trabalho intelectual não pode ser aferido em termos de menor preço.

MELLO (2011, p. 548): ensina:

“Todos estes serviços se singularizam por um estilo ou por uma orientação pessoal. Note-se que a singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço. Isto é, são singulares, embora não sejam necessariamente únicos”.

Sobre este aspecto, traz-se à colação a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele 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, este, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

“Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidades, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito “A” ou pelos sujeitos “B” ou “C”, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação”.

“É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para o caso, são presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhes a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso”. Há, pois, nisto também um componente subjetivo ineliminável por parte de quem contrata. Foi, aliás, o que Lucia Valle Figueiredo, eminente Desembargadora Federal aposentada do TRF da 3ª Região, apontou com propriedade: „Se há dois, ou mais, altamente capacitados, mas com qualidades peculiares, lícito é, à Administração, exercer seu critério discricionário para realizar a escolha mais compatível com seus desideratos”. (ob. Cit., p.478).

Coadunado com tal entendimento, vale transcrever os ensinamentos de FILHO (2014, p. 501):

“Por outro lado, os profissionais de grande êxito e qualificação superior não colocam seus serviços no mercado. Não se dispõem a competir num certame aberto, mesmo pelos efeitos derivados de uma eventual derrota. Serviços assim especializados conduzem a uma situação de privilégio para o prestador, que assume posição de aguardar a procura por sua contratação antes do que de participar em processos coletivos de disputa por um contrato.”



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



Nas palavras de FERNANDES (2014, P. 620):

“Há porém, um elemento que parece ser considerável para o STF na decisão do gestor público: confiança. Note-se que a literalidade da norma, ao conceituar notório especialista, permite ao gestor inferir que aquele profissional é essencial e indiscutivelmente o mais adequado a plena satisfação do objeto.”

E o citado autor continua:

“Esse escólio resolve, de forma lapidar, a difícil questão prática de ocorrência frequente, em que o objeto é singular mas, existe mais de um notório especialista capaz, em tese, de realizá-lo. Por isso, a opção guarda certa discricionariedade. Note-se, porém, que para ser notório especialista, nos termos da Lei, é necessária a satisfação de algum dos elementos do § 1º do art. 25 da Lei nº. 8.666/93, fato que limita a discricionariedade.”

Ainda sobre o tema, traz-se à colação o magistério de EROS ROBERTO GRAU:

“Isso enfatizado, retomo o fio de minha exposição para salientar, ainda, que, ser singular o serviço, isso não significa seja ele - em gênero - o único. Outros podem realizá-lo, embora não possam fazê-lo do mesmo modo, com o mesmo estilo e com o mesmo grau de confiabilidade de determinado profissional ou de determinada empresa. Logo, é certo que os serviços de que cuidamos jamais assumem a qualificação de únicos. Único é, exclusivamente - e isso é inferido em um momento posterior ao da caracterização de sua singularidade -, o profissional ou empresa, dotado de notória especialização, que deverá prestá-lo. Porque são singulares, a competição (= competição aferível mediante licitação, segundo as regras do julgamento objetivo) é inviável, nada obstante mais de um profissional ou empresa possam prestá-los. Mas, como devem ser contratados com o profissional ou empresa dotados de notória especialização e incumbe à Administração inferir qual desses profissionais ou empresas prestará, em relação a cada um deles, o trabalho que, essencial e indiscutivelmente, é (será) o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, neste segundo momento quando a Administração inferir o quanto lhe incumbe, caracterizar-se-á não a unicidade do serviço, porém a unicidade do trabalho de determinado profissional ou empresa, justamente o que deve ser contratado para a prestação do serviço.” (In Licitação e Contrato Administrativo, São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 72/73).

Logo, considerando a Administração que o serviço a ser contratado é singular, nos termos acima postos, poderá escolher, de forma discricionária - e devidamente justificada - o profissional para prestá-lo, fazendo-o em razão de sua notória especialização e **do grau de confiança que nele deposita**. In casu, a justificativa da contratação almejada encontrasse presente na documentação apresentada pela empresa e seus sócios, bem como manifestação da Comissão de Licitação.

Cumpre destacar, que a execução da contabilidade do SAAE/PMC tem por base a **LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA**, a



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



exemplo de todos os atos administrativos em geral devem se cingir à letra da lei, ante a vigência em sede de Administração Pública, do princípio da legalidade estrita. Destarte, ~~os atos de natureza financeiro-contábil obrigatoriamente devem atender a inúmeros~~ diplomas legais, tais como, Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei n. 4.320, sem contar as normatizações de titularidade dos Tribunais de Contas, os quais, por sua vez, impõem a consecução de uma série de relatórios, demonstrativos, cronogramas, programações, publicações, que exigem um amplo e específico conhecimento a respeito, sob pena, de se culminar em rejeição de contas imputação de multas, afastamento cargo, e outras penalidades ao gestor, ordenador da despesa, além, sobretudo, de prejuízos ao regular andamento da máquina municipal e via de consequente aos munícipes que dela precisam.

Diante disso, de muitos parâmetros legais e documentais, e de interesse coletivo, a serem respeitados e observados, sob o risco da aplicação de penalidades graves e prejuízos irreparáveis, as leis acima referidas são de suma importância, para não dizer essencial, de forma que sua elaboração deve ser formulada por quem entende das peculiaridades a fim proporcionar segurança a Administração Pública municipal quanto a previsão de arrecadação e despesas orçamentárias.

Nesse diapasão, para efeito de aferição dos requisitos objetivos necessários a consecução da inexigibilidade pretendida, balizando-se nos conceitos acima delineados de singularidade e notoriedade, e na documentação da pretensa contratada, pode-se concluir primeiramente que esta Municipalidade pretende contratar serviços de ~~assessoramento e que a proposta da prestação de serviços não apenas envolve uma~~ assessoria pura e simples, mas sim singular no âmbito do planejamento, da receita, da despesa e prestação de contas junto ao Tribunal de Contas, o qual enseja um amplo conhecimento técnico, de modo que um profissional ou uma empresa que não detenha em seu corpo consultores, altamente qualificados não será capaz de elaborar as leis orçamentárias eficazes e legais, o que acabaria por comprometer o resultado final de uma Administração. Já com respeito à notoriedade do contratado, insta dizer que decorre da documentação carreada aos autos desse processo administrativo, via certificados de cursos, responsáveis técnicos com extenso currículo técnico e, larga experiência no mercado, o que confere a Administração a segurança de que a mesma atenderá a sua necessidade já que a mesma demonstra êxito no desempenho anterior do serviço, quando da prestação efetivada junto a outras entidades públicas, subordinadas a regime jurídico de contratação semelhante ao do Contratante.

Não bastasse tudo o quanto até aqui aludido, há que perquirir ainda o fator confiança, que apesar de não expresso em lei para hipótese de inexigibilidade, salta à evidência, também como insuscetível de competição, e por isso, vem sendo difundido pela doutrina e jurisprudência, em situações semelhantes ao particular ora discutido. No caso ora em análise, vê-se que a contratação impendida não pode ser realizada a partir de um certame licitatório, e que a empresa escolhida demonstra através do dossiê anexo aos autos estar no mercado desenvolvendo assessorias há certo tempo, contando com amplo conhecimento e larga experiência, ~~donde resta evidenciada a sua notoriedade.~~

Cumprê destacar que o contador ou bacharel em Ciências Contábeis exercem um papel central na gestão pública, pondo em suas mãos a responsabilidade de apresentar,



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



por meio do seu trabalho, objetividade e transparência em relação aos recursos financeiros e patrimoniais o que permite aperfeiçoar seu planejamento estratégico orçamentário, realizar uma gestão eficiente, eficaz e efetiva dos recursos que lhe são disponibilizados, na área fim e nas áreas de apoio com vistas a melhorar a qualidade do gasto público e dar transparência da gestão dos recursos à sociedade.

Enfim, as Leis Orçamentárias são a base e fundamento para futura contabilização das receitas e despesas, sendo um importante instrumento de controle, o que para ser realizado necessita de profissional qualificado na área de contabilidade pública a fim de elaboração de mencionadas leis objeto de contratação.

Aliado a tudo isso, compete ressaltar também, que o SAAE não tem em seu quadro de pessoal profissionais especializados em contabilidade pública e nem cargos a respeito para serem preenchidos mediante concurso público ou mesmo nomeação/contratação e para suprir essa falta na estrutura administrativa a Prefeitura necessita de contratar empresas e ou profissionais com esse perfil a fim de atender os princípios da eficiência e transparência na Gestão dos Recursos Públicos.

Destarte, a contratação ora sob análise de empresa especializada em contabilidade pública por inexigibilidade de licitação é perfeitamente admissível para atender específicos serviços em razão da complexidade e especificidade, nos termos do Art.25, inciso II, §1º combinado com o Art.13, III, da Lei 8.666/93 e os princípios que regem a Administração Pública. Não incorrerá o gestor público em crime de improbidade administrativa.

Curuçá/PA, 07 de janeiro de 2019.


Alexandre Marçal Rocha
Presidente da CPL/PMC

