



CÂMARA MUNICIPAL DE CURUÁ  
ESTADO DO PARÁ  
CNPJ: 01.641.970/0001-39

## JUSTIFICATIVA DE INEXIGIBILIDADE

**PROPOSTO: GABINETE DO PRESIDENTE**

**OBJETO: CONTRATAÇÃO DE TÉCNICO PARA ATUAR NA ÁREA CONTÁBIL COM VISTAS A PRESTAR ASSESSORIA CONTÁBIL PARA CÂMARA MUNICIPAL DE CURUÁ.**

Versam os presentes autos sobre possibilidade de contratação de serviços contábeis especializados, com contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços se encontra 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 funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º, da Lei de Licitações e Contratos:

**"Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da**

Rua Três de Dezembro s/n, Bairro: Santa Terezinha, CEP: 68210-000  
Curuá - Pará



CÂMARA MUNICIPAL DE CURUÁ  
ESTADO DO PARÁ  
CNPJ: 01.641.970/0001-39

**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 pública.

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 empresas de notória**



CÂMARA MUNICIPAL DE CURUÁ  
ESTADO DO PARÁ  
CNPJ: 01.641.970/0001-39

**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."**

A teor dos dispositivos em comento enseja tecer as seguintes considerações feitas com maestria pelo professor MARÇAL JUSTEN FILHO na obra COMENTÁRIO À LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVO:

**"As causas de inviolabilidade de competição podem ser agrupadas em dois grandes grupos, tendo por critério a sua natureza. Há uma primeira espécie que envolve inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado. A segunda espécie abrange os casos de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratada".**

Na primeira categoria, encontram-se os casos de inviabilidade de competição por ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação. Não é possível a competição porque existe um único sujeito para ser contratado.

Como visto, a inviabilidade de competição é consequência derivada de características existentes na realidade extra normativa (causas exemplificativas), que tornam a licitação inútil ou contraproducente. É necessário destacar, no entanto, a inter-relação entre essa realidade extra normativa e o interesse público a ser atendido.

No tocante a ausência de absoluta pluralidade, são os casos em que o conhecimento tecnológico gerou uma única via de atendimento a cerca da necessidade. Essa alternativa tanto pode compreender casos em que haja tutela pelo Direito como casos em que a situação é meramente fática. Haverá hipóteses em que a única alternativa disponível está tutelada por privilégio de exclusividade, segundo as regras de propriedade imaterial (direitos autorais, direitos de propriedade industrial).

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.**

Rua Três de Dezembro s/n, Bairro: Santa Terezinha, CEP: 68210-000  
Curuá - Pará



CÂMARA MUNICIPAL DE CURUÁ  
ESTADO DO PARÁ  
CNPJ: 01.641.970/0001-39

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 contábeis, 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 contábeis sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

Importante destacar, outrossim, que discricionariedade, diferentemente de arbitrariedade, tem ligação com submissão à ordem legal. Significa que o Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desrespeitar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração. Portanto, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe obediência à lei, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível.

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

#### **DA SINGULARIDADE DO OBJETO**

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

Com efeito, os serviços contábeis são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo



CÂMARA MUNICIPAL DE CURUÁ  
ESTADO DO PARÁ  
CNPJ: 01.641.970/0001-39

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 sejam singulares, é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello:

**"[...] a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, esses, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessários para a satisfação do interesse em causa" (2000, p. 479)."**

Portanto, inexigível 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE CURUÁ  
ESTADO DO PARÁ  
CNPJ: 01.641.970/0001-39

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 Administração.

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 no Município mão-de-obra especializada, com grande experiência em Administração Pública, para realização de trabalhos com assessoria contábil, tais como: orientação contábil, realização de empenhos, pagamentos, lançamentos de receitas, elaboração de PPA, LOA, LDO, prestação de conta juntos aos tribunais de contas, prestação de conta de Convênios, toda e qualquer assessoria na área contábil da administração pública.

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre contador 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 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 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 escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade."**

Com o mesmo pensamento, já se manifestou Adilson de Abreu Dallari. Além disso, não se pode esquecer que o trabalho de contador requer uma elevadíssima dose do elemento confiança.

**"[...] existem assuntos de grande repercussão política, correspondentes a programas ou prioridades determinadas exatamente pela supra estrutura política"**

Rua Três de Dezembro s/n, Bairro: Santa Terezinha, CEP: 68210-000  
Curuá - Pará



CÂMARA MUNICIPAL DE CURUÁ  
ESTADO DO PARÁ  
CNPJ: 01.641.970/0001-39

**eleita democraticamente pelo corpo social. Temas dessa natureza requerem o concurso, ou de assistentes jurídicos nomeados para cargos de provimento em comissão, ou a contratação temporária de profissionais alheios ao corpo permanente de servidores" (2000, p. 02)."**

Assim, a presença do elemento confiança justifica o fato de o Poder Público poder escolher, dentre os muitos profissionais devidamente gabaritados e competentes, aqueles que mais despertem sua confiança, isto é, aquele que tenha, aos olhos do Poder Público, maior compatibilidade com seus desideratos (FIGUEIREDO, 1994, p. 32). Ou seja, os atributos profissionais do contratado devem despertar no contratante a convicção de que o serviço deste será irrefutavelmente superior ao dos demais, em atendimento às necessidades da Administração e às exigências da situação concreta.

Também a confiança tem origem na discricionariedade de que dispõe o Poder Público ao tratar de questões de 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.

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da contratação de serviços contábeis com base no art. 25, II combinado com art. 13, inciso III, da Lei Nº 9.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais.

Neste sentido o profissional escolhido é **MARCIA ANDRÉIA MALCHER FEITOSA**, brasileira, casada, contadora, titular da cédula de identidade RG n.º 2980321-PC/PA e CPF/MF n.º 439.502.052-68, inscrita no CRC/PA sob o n.º 018861/0-9, residente e domiciliada a Rua Nova de Santana, nº.481, centro, CEP: 68.210-000, Curuá/Pa, que apresentou proposta com valor compatível com os preços de mercado, além de *curriculum vitae* comprovando formação e experiência na área da contabilidade pública.

## **CONCLUSÃO**

Diante do exposto e observado o valor a ser praticado na contratação que não poderá ser superior aos preços comparativamente praticados no mercado, manifesta-se pela **POSSIBILIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA** da Contadora **MARCIA ANDRÉIA MALCHER FEITOSA**, brasileira, casada, contadora, titular da cédula de identidade RG n.º 2980321-PC/PA e CPF/MF n.º 439.502.052-68, inscrita no CRC/PA sob o n.º 018861/0-9, residente e domiciliada a Rua Nova de Santana, nº.481, centro, CEP: 68.210-000, Curuá/Pa, com fundamento no **art. 25, II**, combinado com **art. 13, inciso**

Rua Três de Dezembro s/n, Bairro: Santa Terezinha, CEP: 68210-000  
Curuá - Pará

2



CÂMARA MUNICIPAL DE CURUÁ  
ESTADO DO PARÁ  
CNPJ: 01.641.970/0001-39

**III**, ambos da **Lei nº 8.666/93**, e as alterações que lhe foram realizadas, nos demais dispositivos atinentes à matéria, e por todo o exposto.

É o parecer, que submetemos à superior consideração da Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Curuá - Pa.

Curuá, 03 de janeiro de 2017.

**Renê Carlos Pereira de Aquino**  
Presidente da Comissão de Licitação