COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls. 060093
Rubrica

PARECER TÉCNICO DO CONTROLE INTERNO

SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL.
PROCESSO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 006/2022.
CONTRATADO: CARTÓRIO ÚNICO OFÍCIO DE VISEU - PA.
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTRO, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU E SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO.

I. DA COMPETÊNCIA

A competência e finalidade do Controle Interno estão prevista no art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe dentre outras competências: realização de acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional relativo às atividades próprias do ente federado, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão pela execução orçamentária, financeira e patrimonial, além de avaliar seus resultados quanto à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nos termos da Resolução Administrativa nº 11.410/TCM-PA, de 25/02/2014, além do disposto no §1º, do art. 11, da RESOLUÇÃO Nº 11.535/TCM-PA, de 01/07/2014, segundo as quais, em virtude do processo licitatório implicar em realização de despesa, resta configurada a competência desta Coordenação de Controle Interno para análise e manifestação.

II. INTRODUÇÃO

Foi encaminhado a esta Controladoria Geral para apreciação e manifestação quanto à legalidade e demais formalidades administrativas e consequente elaboração de Parecer referente a Inexigibilidade de licitação nº 006/2022.

No dia 28 de março de 2022, foi encaminhado à comissão permanente de licitação o oficio nº 548/2022/SEMAD, encaminhado pelo Secretário de Administração, Sr. Edilton Tavares Mendes, solicitando providencias quanto a formalização de processo

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Rubrica

administrativo para contratação dos serviços pretendidos conforme já mencionado acima. Encaminha também o termo de referência e documentos do cartório único ofício.

Contratação esta que se dará através da modalidade inexigibilidade de licitação, com fundamento no inciso II, do artigo 25 c/c Art. 13, III da Lei Federal nº 8666/93.

Consta parecer jurídico inicial da Procuradoria Jurídica Municipal opinando favoravelmente pela possibilidade de contratação dos serviços pretendidos.

Consta solicitação de informações de disponibilidade de crédito orçamentário e indicação das dotações. Informações estas positivadas através do memorando nº 066/2022-Contabilidade.

Consta a Declaração de Adequação Orçamentária, Autorização de Abertura de Processo Licitatório, Termo de Autuação de Processo Administrativo sob o nº 051/2022 e Portaria nº 001/2022 GAB/PMV, designando a Comissão permanente de Licitação e sua equipe de apoio.

Consta a justificativa do processo, justificativa do preço e razão da escolha. Consta solicitação de parecer jurídico final da Procuradoria Municipal, juntamente com a minuta do contrato e parecer final manifestando-se favoravelmente pela contratação do Cartório Único Ofício de Viseu - PA.

Finalmente, solicitação de parecer desta Controladoria Geral Municipal.

III. DA ANÁLISE E DISPOSIÇÕES GERAIS

A solicitação de parecer junto a esta Controladoria foi feita através da Comissão Permanente de Licitação, pela então Srª. Nilce Maria, Presidente da CPL, para análise e parecer. Sobre o pedido passamos a opinar:

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
000095
Rubrica

Versam os presentes autos sobre a possibilidade de contratação de empresa para prestação de serviços já mencionados, por inexigibilidade de licitação.

Como regra, a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2° da Lei n° 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.

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.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
000096
Fls
Rubrica

Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a de que a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res publica*.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame, como são os casos previstos no art. 25 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

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
000097
Rubrica

profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública."

Nos casos previstos nos incisos II e III, do art. 25, materialmente há possibilidade de se realizar o processo de licitação. Porém, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento naquelas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atingimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, em razão da singularidade do objeto da futura contratação e da infungibilidade dos serviços e do prestador.

O inciso II do mencionado art. 25 prevê a inexigibilidade para os serviços técnicos especializados, referenciados no art. 13 da Lei 8.666/93.

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.

Nos casos do art. 25, 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 Jurídicos sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
000093
Rubrica

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.

IV - DA SINGULARIDADE DO OBJETO

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

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)."

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls 00099
Rubrica

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 jurídicos, a assessoria e execuções dos processos licitatórios e contratos administrativos sejam singulares, é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a 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.

Por outro lado, como no presente caso, existem serviços que em função da sua matéria, complexidade,

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
Fls 0100
Rubrica

exige apreciação por um corpo de profissionais alheios ao corpo de servidores deste município.

Assim, embora não exista um critério objetivo, um padrão geral para se definir a existência de singularidade ou não em determinado serviço, estando intimamente atrelada essa análise a cada caso, entendemos que, no caso em tela, há a caracterização dos serviços técnicos especializados, e em especial por inexistir mão-de-obra especializada, com grande experiência na área, para a prestação dos serviços aqui pretendidos para o melhoramento da gestão da administração pública municipal.

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre contratante e contratado, 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 presente prestação de serviços.

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:

> "Não é possível a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contar um único sujeito - ou, pelo menos, não poderá contratar todos os sujeitos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notório saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo, e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar a escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade."

COMISSÃO DE LICITAÇÃO
000101
Fls
Rubrica

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.

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da contratação de serviços contábeis e assessoria com base no art. 25, II combinado com art. 13, inciso II, da Lei 8.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais.

V- CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela possibilidade da contratação direta do **CARTÓRIO ÚNICO OFÍCIO DE VISEU-PA**, com fundamento no art. 25, II combinado com art. 13, III, ambos da Lei nº 8.666/93, e as alterações que lhe foram realizadas.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viseu-PA, 06 de abril de 2022.

PAULO FERNANDES DA SILVA
Controlador Geral do Município
Decreto nº 008/2021