



## **PARECER JURÍDICO**

**Processo Administrativo nº 2023-030701**

**INEXIGIBILIDADE Nº 001/2023 - CMB**

**Direito Administrativo. Contratação de Pessoa Jurídica para serviços de assessoria e consultoria em licitações e contratos administrativos. Preenchimento dos requisitos legais. Viabilidade.**

### **1 - RELATÓRIO**

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Bonito/PA, quanto à viabilidade jurídica de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, do escritório CARMO & CUNHA ADVOGADOS ASSOCIADOS, inscrito no CNPJ sob o nº 44.325.020/0001-08, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica para atender as necessidades do setor de licitações e setor de compras da Câmara Municipal de Bonito/PA, com o valor global de R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais).

Apresenta-se nos autos a solicitação da Secretaria Geral; a autorização e a declaração de adequação orçamentária da ordenadora de despesas; despacho contendo a dotação para aporte da despesa; cotação de preços, proposta e documentos da empresa cuja contratação se pretende, e a justificativa da Comissão Permanente de Licitação.

É o relatório.

### **2) FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

#### **a) Da análise quanto à adequação da modalidade licitatória**

Inicialmente, cumpre salientar que o presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido à exame, no que tange aos



contornos jurídicos formais do procedimento em apreço, de modo que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem exame técnico do órgão solicitante, bem como a verificação das dotações orçamentárias e a especificidade/cumulação do objeto do certame.

Pois bem. O dever de licitar encontra-se insculpido no art. 37, XXI da Constituição Federal, configurando limitação imposta à administração pública, em todos os seus níveis, com o objetivo de garantir a proposta mais vantajosa na aquisição de bens ou contratação de serviços pelo Poder Público.

Nesse sentido, os procedimentos necessários à esmerada realização dos certames licitatórios e das contratações entre a administração pública e os particulares estão previstos na Lei nº 8.666/93 e nas demais normas pertinentes, de acordo com as particularidades de cada modalidade.

Entretanto, há casos em que o procedimento licitatório prévio pode ser mais nocivo ao interesse público do que sua efetiva realização, seja pela demora do procedimento, pela inconveniência ou impossibilidade de realização do certame, entre outros.

Dessa forma, a Lei nº 8.666/93 estabelece as hipóteses em que a licitação será dispensada, dispensável ou inexigível, consoante elencado em seus artigos 17, 24 e 25.

A inexigibilidade de licitação aplica-se aos casos em que houver inviabilidade de competição, em razão da unicidade ou singularidade do serviço ou da pessoa, que conduz à impossibilidade lógica de disputa.

Estabelece o inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93 a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados constates do rol, não taxativo, do artigo 13 do mesmo diploma legal, de matéria singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, situação que, em princípio, pode-se enquadrar a pretendida contratação. Vejamos:



**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;**

§ 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.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Complementarmente, o art. 13 da Lei de Licitações prevê que são considerados serviços técnicos especializados os de assessoria e consultoria, bem como patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas:

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;**

Nesse sentido Marçal Justen Filho<sup>1</sup> explica:

**A maior utilidade do elenco do art. 13 se relaciona com a contratação direta por inexigibilidade de licitação. Como visto, o art. 25, II, da Lei 8.666/93 determina que se configure hipóteses de inviabilidade de competição nos casos dos serviços técnicos profissionais especializados referidos**

---

<sup>1</sup> MARÇAL JUNTEN FILHO, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, RT, 2016, p. 284/285.



ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BONITO  
PODER LEGISLATIVO  
DEPARTAMENTO DE ASSESSORIA JURÍDICA

no art. 13. Ora, seria irrelevante afirmar que o elenco do art. 13 seria exaustivo, eis que o *caput* do art. 25 é exemplificativo. Dito em outras palavras, se um certo serviço técnico profissional especializado não estiver referido no art. 13, isso não impedirá a contratação direta - a qual se faria não com fundamento no art. 25, II, mas diretamente com base no *caput* do dito artigo.

A **natureza singular**, afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e de outro, não restringe a ponto de ser incomum, inédito, exclusivo, etc., mas especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade ímpar. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina:

"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 a noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma**".

Assim, a singularidade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública. Necessário se faz que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que o situe fora do universo dos serviços comuns. Escreveu Hely Lopes Meireles:

"...Tem-se entendido, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de **confiabilidade** por determinado profissional ou empresa cuja **especialização** seja reconhecida."

Esse seria um segundo aspecto da expressão "natureza singular": a singularidade do objeto em relação ao sujeito, entendimento já pacificado nos Tribunais de Contas.



Outro aspecto do termo refere-se ao modo de executar o serviço. Necessário se faz, ainda, que o sujeito execute de modo especial o objeto, o que é, em síntese, o que busca a Administração Pública: a execução do serviço de modo particularizado, de forma a assegurar que seja alcançado o objetivo almejado, atendendo ao interesse público.

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 os 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 desempenho 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".**

A importância do modo de executar o objeto do contrato, que influencia, conseqüentemente, o resultado, é fato percebido pelos Tribunais de Contas, como podemos observar da decisão abaixo transcrita, da lavra do Conselheiro Humberto Braga, do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro:

"Contrato. Prestação de serviços de consultoria. Notória especialização. **A notória especialização como motivo determinante da dispensa formal de licitação configura-se quando os serviços a serem contratados pela Administração tiverem características de notável singularidade no modo da prestação ou resultado a ser obtido, suscetíveis de execução somente por determinados profissionais ou firmas de reconhecida e correspondente especialização.** (RTCE 21, p. 165).

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

Neste sentido o **Tribunal de Contas da União (TCU)**, para elucidar melhor o assunto, aqui trazida como paradigma, aprovou as **SÚMULAS Nº 252/2010 e 264/2011**, que definem normas e esclarece dúvidas quanto à contratação de serviços técnicos profissionais especializados, por inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

**Súmula do TCU nº 264/2011**

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 8.666/1993.



ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BONITO  
PODER LEGISLATIVO  
DEPARTAMENTO DE ASSESSORIA JURÍDICA

#### **Súmula do TCU nº 252/2010**

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

No caso *sub examine* há inviabilidade de competição, considerando que prestadores de serviço especializados em consultoria e assessoria técnica em licitações e contratos administrativos são restritos.

Outrossim, não se busca na contratação do profissional o menor preço para realização dos serviços, e sim, do resultado da atuação. É o resultado e a forma ágil de consegui-lo que caracterizam, também, a singularidade da prestação do serviço, pelo profissional eleito.

Sobre o tema o **Supremo Tribunal Federal** julga que a licitação é inexigível, conforme voto do Ministro Eros Roberto Grau no RE nº 466.705, que de forma salutar explicou que: ***"singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização"***.

Ainda, no que tange à notória especialização, o Tribunal de Contas da União - TCU, se manifestou no Acórdão nº. 1.039/2008, 1ª Câmara, tendo como relator o Ministro Marcos Bemquerer Costa, neste sentido:

“Tratando-se de exceção à regra geral de licitar, o art. 25, caput e inciso II, da Lei n. 8.666/1993 preconiza que, além da inviabilidade de competição, a contratação de serviços com base na hipótese de inexigibilidade de licitação, depende do preenchimento dos seguintes pressupostos: a) que sua natureza seja singular, impedindo o estabelecimento de requisitos objetivos de competição entre os prestadores. Saliente-se, nesse tocante, que serviço de natureza singular é aquele



ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BONITO  
PODER LEGISLATIVO  
DEPARTAMENTO DE ASSESSORIA JURÍDICA

caracterizado por marca pessoal ou coletiva (quando realizado por equipe), que o individualiza em relação aos demais; b) que o executor possua notória especialização. O art. 25, § 1º da Lei n. 8.666/93, oferece os elementos hábeis para que a Administração verifique e comprove que o profissional possui notória especialização, quais sejam: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou outros requisitos relacionados às suas atividades.”

Estabelecidas tais premissas, observa-se que, no caso em tela, a Câmara Municipal de Bonito objetiva a contratação direta do escritório CARMO & CUNHA ADVOGADOS ASSOCIADOS, inscrito no CNPJ sob o nº 44.325.020/0001-08, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica para atender as necessidades do setor de licitações e setor de compras da Câmara Municipal de Bonito/PA, com o valor global de R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais).

Nesse sentido, em relação aos serviços contratados, não há dúvidas de que os serviços técnicos a serem contratados se incluem no rol do art. 13 da Lei de Licitações, tratando-se de assessoria e consultoria em matérias afetas à condução, formalização e trâmite de procedimentos licitatórios, bem como à atualização legislativa decorrente das normas em vigor.

Outrossim, no que tange à notória especialização o art. 25, § 1º da Lei 8.666/93 define que:

“Considera-se 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.”





ESTADO DO PARÁ  
ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BONITO  
PODER LEGISLATIVO  
DEPARTAMENTO DE ASSESSORIA JURÍDICA

Nesse ponto, observa-se que o prestador a ser contratado apresenta notória especialização e comprovação de desempenho anterior na área, mediante contratos e atestados técnicos que demonstram a prestação de serviços semelhantes em outras edilidades.

Ressalte-se ainda que a Câmara Municipal de Bonito/PA não dispõe de profissionais especializados na orientação e formalização de procedimentos licitatórios em seu quadro atual, de modo que resta evidente a necessidade da contratação aludida para o correto andamento das demandas que envolvem a aplicação dos recursos públicos.

Portanto, o escritório a ser contratado apresenta as características de qualificação 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 8.666/93, justificando a inviabilidade da licitação e, via de consequência, tornando inexigível o processo licitatório.

Finalmente, conforme se extrai da cotação de preços e da justificativa apresentada no relatório da Comissão Permanente de Licitação, o preço proposto se enquadra no limite de valores definido no Decreto nº 11.317/2022, tornando inexigível a licitação, ante a inviabilidade de competição.

Ante as razões aludidas, conclui-se pela viabilidade jurídica da contratação direta do escritório CARMO & CUNHA ADVOGADOS ASSOCIADOS, inscrito no CNPJ sob o nº 44.325.020/0001-08, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica para atender as necessidades do setor de licitações e setor de compras da Câmara Municipal de Bonito/PA, com o valor global de R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), mediante inexigibilidade de licitação, visto que preenchidos os requisitos de singularidade do objeto, notória especialização da empresa a ser contratada, necessidade do serviço e preço compatível com o praticado no mercado; com fundamento no art. 25, II e art. 13, III e V da Lei nº 8.666/93.



ESTADO DO PARÁ  
ESTADO DO PARÁ  
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE BONITO  
PODER LEGISLATIVO  
DEPARTAMENTO DE ASSESSORIA JURÍDICA

### **3) CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica da contratação direta do escritório CARMO & CUNHA ADVOGADOS ASSOCIADOS, inscrito no CNPJ sob o nº 44.325.020/0001-08, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica para atender as necessidades do setor de licitações e setor de compras da Câmara Municipal de Bonito/PA, com o valor global de R\$ 96.000,00 (noventa e seis mil reais), mediante inexigibilidade de licitação, visto que preenchidos os requisitos de singularidade do objeto, notória especialização da empresa a ser contratada, necessidade do serviço e preço compatível com o praticado no mercado; com fundamento no art. 25, II e art. 13, III e V da Lei nº 8.666/93.

Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no contrato, de modo que não se incluem no âmbito de análise desta consulta os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do órgão.

É o parecer. S.M.J.

Bonito/PA, em 06 de julho de 2023.

**DANILO COUTO MARQUES**  
**OAB/PA 23.405**