



PARECER JURÍDICO Nº 469/2023

Trata-se de solicitação encaminhada a esta Assessoria Jurídica, na qual se requer análise acerca da legalidade do texto da minuta do Contrato celebrado entre a **PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA, SERGIPE** e a empresa **CAT – CONSULTORIA, ASSESSORIA E CONTABILIDADE PÚBLICA LTDA**, ambos já qualificados nos autos da Inexigibilidade de Licitação no qual emitimos parecer, tudo em conformidade com o disposto na Lei nº 8.666/1993, mais especificamente o inciso II do art. 25, cabendo a esta a **contratação de empresa prestadora de serviços de Assessoria e Consultoria técnica especializada na área de Licitações, Convênios e Contratos Administrativos na sede da proponente, conforme proposta de serviço em anexo.**

Eis, em breve síntese, o relatório. Adiante segue parecer.

Ab initio, cumpre registrar que esse parecer jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a comissão de licitação ou o administrador na prática de atos ou no desfecho de processos administrativos.

É certo, que as normativas afirmam que alguns atos/processos administrativos devam ser precedidos de parecer jurídico para sua prática, sendo este apenas o requisito que o antecederá, obrigando o administrador a solicitá-lo, o que chamamos de parecer obrigatório.

Todavia, a obrigatoriedade da emissão do parecer jurídico não vincula o administrador à fundamentação ou conclusão sugerida pelo parecerista, forçando-o apenas a solicitá-lo da assessoria jurídica por força de lei, podendo ele, inclusive, agir de forma contrária ao sugerido por seu prolator.

Hely Lopes Meirelles leciona o seguinte sobre os pareceres:

"(...) Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá



revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva. (MEIRELLES, 2010, p. 197)".

Atente-se ao teor da Súmula nº 05/2012/CAOP do Conselho Federal da OAB, que possui a seguinte redação:

“ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB).”

Sendo assim, reforço que o presente Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Administrador.

A Constituição Federal estabelece o regramento da Administração Pública no território nacional a partir de seu art. 37. Um dos temas que mereceu maior preocupação do constituinte de 1988 foram as contratações realizadas pelo Poder Público, por toda a repercussão financeira e social que envolve.

Por isso, pode-se dizer que a pretensão do constituinte foi afastar, tanto quanto possível, a discricionariedade administrativa do campo das contratações governamentais. Sujeitou à legislação infraconstitucional de regência a regulamentação minuciosa de suas hipóteses, estabelecendo como princípio maior a existência de licitação pública como *conditio sine qua non* para a realização lícita e legítima de contratações públicas.

Entretanto, o legislador constituinte, ciente das dificuldades que a realidade apresenta, fez constar que a licitação é, em termos jurídicos, a **regra geral** para a celebração de contratos administrativos, *ressalvados os casos especificados na legislação*, situações estas nas quais a Administração Pública estará autorizada a celebrar contratações diretas sem a efetivação de certame licitatório, sendo a dispensa e a inexigibilidade de licitação as suas modalidades.

Todavia, não se pode confundir dispensa com inexigibilidade de licitação. Para tanto, *ab initio*, apresento os ensinamentos trazidos pelo professor JOEL DE MENEZES NIEBUHR (2003,

[Handwritten signature]



p. 122), autor de uma das melhores monografias a respeito de dispensa e inexigibilidade de licitação elaboradas no Brasil. Diz o professor paulista:

“(...)Ao lado do tema da obrigatoriedade de licitação pública, vem a talho o seu inverso, isto é, a inexigibilidade e a dispensa dela. A inexigibilidade ocorre em face da inviabilidade de competição, o que esvazia o sentido da licitação pública, que pressupõe disputa. A dispensa relaciona-se às hipóteses em que a realização de licitação pública, conquanto a disputa fosse viável, causaria gravames ou prejuízos a outros valores pertinentes ao interesse público, que não deveriam, por obséquio à razoabilidade, ser suportados. Nesta ordem de ideias, os casos de inexigibilidade, por se referirem à inviabilidade de licitação pública, não são prescritos taxativamente pelo legislador, a rigor, nem precisam de norma jurídica que os autorize. (...)”.

No mesmo sentido foram traçadas as lições trazidas pelo então Ministro do Tribunal de Contas da União BENJAMIM ZYMLER (2006, p. 95), que diferencia as situações de dispensa e inexigibilidade de licitação em razão de critérios lógicos de etapas sucessivas, afirmando a necessidade de primeiro se verificar se a competição é viável ou não (caso em que se aplica a inexigibilidade) para, apenas posteriormente, sendo ela viável, decidir-se se ela será ou não realizada (dispensa de licitação). Vejamos a lição:

“(...)A contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei n.º 8.666/1993) decorre da inviabilidade de competição. Já a contratação direta com arrimo na dispensa de licitação tem por pressuposto a viabilidade de competição. No entanto, dispensa-se a licitação em virtude de circunstâncias peculiares que acabam por excepcionar o princípio da isonomia. Assim sendo, por imperativo lógico, a inexigibilidade precede a dispensa de licitação. Primeiro, deve o aplicador do direito observar se a licitação é possível. Se não for, é caso imediato de inexigibilidade. Se for possível, poderá ser caso de dispensa de licitação. (...)”.

A inexigibilidade de licitação, como dito, tem azo quando ocorre uma situação fática em que **não é possível realizar-se a disputa**. Justamente por isso, o rol legal não é taxativo, mas apenas dimensiona que, em todos os casos nos quais não possa haver competição (seja pela inexistência de critérios de julgamento, seja pela exclusividade na prestação de certa atividade, entre outros), é impossível também a licitação.



Sendo assim, primeiro, questiona-se: **é viável a licitação?** Para dar uma resposta a esta pergunta torna-se necessário a análise dos pressupostos específicos da inexigibilidade de licitação, os quais variam conforme o caso tratado.

O artigo 25 da Lei n^o 8.666/93 define ser inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, a saber:

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;***

Nesse sentido, faz-se necessária a análise do artigo 13 da referida norma:

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;***

O art. 25 em seu §1^o retrata outro requisito para referida contratação

§ 1^o 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.

Tais alvítes são coadunáveis com o escólio do Administrativista Charles, Ronny Lopes de Torres (2014, p. 318), o qual vaticinou critérios que devem ser salientados para a efetivação da inexigibilidade com supedâneo no Inc. II do art. 25 da Lei Federal N^o 8.666/93, o qual, após propedêutica para com o compendio documental adunado, resta locupletado, *ab litteris*:

“O Superior Tribunal de Justiça já firmou entendimento no sentido de que a inexigibilidade da licitação, nos termos do art. 25, II, da Lei 8.666/1993, pressupõe



[Handwritten signature]

a presença concomitante dos seguintes requisitos: a) serviço técnico listado no art. 13; b) profissional (pessoa física) ou empresa de notória especialização; c) natureza singular do serviço a ser prestado. (REsp 942.412/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN. DJe 09/03/2009). Vale reiterar, nesse correto raciocínio, só poderão ser contratados por inexigibilidade os serviços técnicos especializados de natureza singular, realizados por profissionais ou empresas de notória especialização.”

Nessa acepção, a fim de prover maior higidez à avença, também coligo a lume o alvitre do administrativista, Marçal, Justen Filho (2014, p. 497), *in verbis*:

“A categoria disciplinada pelo art. 25, II, abrange diferentes manifestações de habilidade, as quais apresentam dimensão operacional, tecnológica. Os contratos a que o dispositivo alude não se evidenciam como via para satisfação de valores estéticos, o que permite clara e inquestionável diferenciação com repertório disciplinado pelo inc. III do mesmo artigo. No caso do inc. II, contratam-se serviços técnicos (“profissionais especializados”), o que significa uma atuação de natureza utilitária ou pragmática. A contratação é instrumento de produção de alteração do mundo físico ou social, através da aplicação do conhecimento teórico-científico e da habilidade prática.”

Ultrapassadas essas considerações teóricas, damos início à análise do objeto do presente contrato para o fim de fornecer uma resposta ao questionamento acima formulado.

Pois bem, trata-se da **contratação de empresa prestadora de serviços de Assessoria e Consultoria técnica especializada na área de Licitações, Convênios e Contratos Administrativos na sede da proponente.**

É certo que esses critérios inserem em rubrica tanto orçamentária, quanto extraorçamentária do Município e são receitas adicionais que advêm de sua preservação arrecadatória, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo o Município, para tanto, contratar assessoria especializada para proceder aos trabalhos. Diante disto, é imprescindível tal contratação na medida em que é objeto altamente especializado e que o Município carece de aptidão para fazê-lo com sua própria assessoria.

[Handwritten signature]



Outrossim, o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, por meio da Resolução n° 288/2014, posteriormente modificada pela Resolução n° 323/2019, disciplinou a matéria, entendendo ser possível a contratação direta por inexigibilidade quando o objeto for singular, asseverando que:

Resolução n° 288/2014

Art. 1º - Nas demandas judiciais e/ou jurídico-administrativas, inclusive aquelas envolvendo lides tributárias o Poder Público, Estadual ou Municipal, deve ser representado pelo seu órgão oficial de assessoria jurídica ou Procuradoria Jurídica especializada.

Art. 2º Em caráter excepcional e extraordinário, e com a devida motivação, admite-se a contratação de profissionais da contabilidade ou da advocacia para a realização de serviços de consultoria e advocacia tributária com a finalidade de recuperação de créditos tributários e para a obtenção judicial dos créditos relativos aos royalties devidos em face da ANP, quando inexistir advogado ou procurador jurídico qualificado para o caso concreto, nos quadros do poder Executivo Estadual e Municipal. (nova redação)

Não custa repontar, a inteligência do art. 25 do Estatuto: “é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição”. Dessa forma, a singularidade do serviço observa o critério estabelecido pelo excerto outrora citado demonstrando a inviabilidade de competição.

A singularidade, como textualmente estabelece a Lei n° 8.666/93, é do objeto do contrato; singular é a característica do objeto que o individualiza, que o distingue dos demais.

Neste norte, foi o conceito de natureza singular apresentado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul na consulta formulada pela Câmara Municipal de Mundo Novo: “natureza singular” quer dizer que a singularidade do objeto a ser contratado indica que os serviços revestem de uma atividade personalíssima, é a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador, que inviabilize a comparação de modo objetivo. (Processo TC/MS n. 03420/2011)

O Tribunal de Contas da União, no mesmo diapasão, arrazoa que a contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade é possível somente quando comprovados os requisitos de inviabilidade de competição, especialmente, quanto à singularidade do objeto e a notória



[Handwritten signature]

especialização. (Tribunal de Contas da União, AC – 1889-38/P, Ministro RAIMUNDO CARREIRO, Sessão: 12/09/07).

Com efeito, no que concerne à contratação direta com supedâneo no art. 25, inciso II, da Lei 8666/93, firmou-se o entendimento, ex vi da Decisão nº 427/1999-TCU-Plenário, de que a inexigibilidade de licitação, sujeita-se à fundamentada demonstração de que a singularidade do objeto – ante as características peculiares das necessidades da Administração – aliada ao caráter técnico profissional especializado dos serviços e à condição de notória especialização do prestador – inviabiliza a competição no caso concreto (v. Acórdão nº 1.858/2004-TCU-Plenário e Acórdão nº 157/2000-TCU-2ª Câmara).

Segundo o acórdão nº 852/2008-TCU-Plenário, “a natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional”.

A singularidade do objeto pretendido pela Administração é o ponto fundamental da questão. E neste caso concreto, o objeto da consultoria e assessoramento em planejamento licitatório, configura-se como objeto singular, uma vez que é critério mormente a prestação do objeto o notório saber especializado, bem como a experiência exigível a prestação profícua e minudência ao caso em tela.

Desse modo, o TCE/PE, se manifestou no sentido de que a inexigibilidade deve se aplicar ao caso de contratação de advogado quando o serviço não pode ser prestado pela Procuradoria e for um caso específico. (Processo nº 1202656-6, 16ª Sessão realizada em 08/05/2013).

O STJ e STF condicionam a inexigibilidade de licitação na contratação de serviços advocatícios aos seguintes requisitos: notória especialização do profissional contratado, elemento subjetivo confiança e relevo do trabalho a ser contratado, pois, em que pese a presente avença não versar, estritamente, de serviços de capacidade postulatória, o objeto guinda a atuação de profissional da área.

Dessa maneira, estando devidamente comprovado que o objeto que necessita o ente público apresentar a devida singularidade, juntamente com a especialidade do escritório contratado, decorre de contratação plenamente legal. (Resp. 436.869-SP, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 6/12/2005).

[Handwritten signature]



Destarte, os serviços descritos no art. 13 da Lei n° 8.666/93, para que sejam contratados sem licitação, devem ter natureza singular e ser prestados por profissional notoriamente especializado, cuja escolha não seja meramente contingencial, porém, sendo admissível a perscrutação da figura da confiança, nos termos do, já citado, emérito Tribunal de Contas da União – TCU, em sua súmula n° 039, a seguir:

Súmula 039

“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 serviços 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 n° 8.666/1993.”

Diante do exposto, torna-se nítido a carência do município que adimplam, satisfatoriamente, a prestação de serviços atinentes a contratação de empresa prestadora de serviços de Assessoria e Consultoria técnica especializada na área de Licitações, Convênios e Contratos Administrativos na sede da proponente, possui natureza singular conforme as razões suso expendidas, o que torna plenamente possível a contratação direta por inexigibilidade.

Comprovando-se a excepcionalidade do serviço e a inviabilidade da licitação, justifica-se a razoabilidade da contratação. É a situação da presente contratação.

Dessa forma, para realização dos serviços técnicos especializados será cobrado a pecúnia de R\$ 67.200,00 (sessenta e sete mil e duzentos reais), que, com espeque no arcabouço documental colacionado, mostra-se razoável e dentro das práticas de estilo do mercado.

Por fim, informa que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contraentes, aos quais advirto acerca da possibilidade de aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante preconizado pela Lei n° 8.429/92 – após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei n° 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) – com a finalidade



de tornar mais efetivos os principais constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

Assim, afirmada a mencionada inviabilidade de competição, gerada no mundo dos fatos e justificada no campo técnico, impõe-se o reconhecimento, no mundo jurídico, da inexigibilidade de licitação, nos termos do inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666, de 1993. Uma vez adotadas as providências assinaladas e se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, opina-se pela realização da contratação direta.

Diante do exposto, e por ter o presente Contrato observado os requisitos exigidos para tanto, a procuradoria municipal opina pela possibilidade de forma favorável à contratação direta, pela modalidade Inexigibilidade de Licitação, salvo melhor juízo, oportunidade em que este entendimento poderá ser reformulado.

Este é o nosso entendimento que elevo a apreciação superior.

Itabaiana/SE, 29 de dezembro de 2023.

Rubens Danilo Soares da Cunha

Procurador do Município