



## PARECER JURÍDICO

### PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 02/2021

**INTERESSADO:** Câmara Municipal de Santa Bárbara do Pará.

**ASSUNTO:** Inexigibilidade para contratação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria em licitação e contratos, objetivando atender as necessidades da Câmara Municipal de Santa Bárbara do Pará.

**DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25, II. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM CONSULTORIA E ASSESSORIA EM LICITAÇÃO E CONTRATOS, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.**

### 1. RELATÓRIO:

O presente parecer versa sobre processo administrativo para contratação por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados em consultoria e assessoria em licitação e contratos para atender as necessidades da Câmara Municipal de Santa Bárbara do Pará, pelo período de 12 (doze) meses.

É o breve relatório ao qual essa assessoria passa a se manifestar.

### 2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

A Carta Magna em seu artigo 37, inciso XXI, ao traçar os princípios a serem seguidos pela Administração Pública, dispõe que, 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.

Muito embora a Constituição estabeleça como regramento geral a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para as contratações feitas pelo Poder Público, **o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra** ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a **dispensa** e a **inexigibilidade** de licitação.

Sendo assim, o legislador constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório, nesses casos específicos que se emolduram na legislação infraconstitucional.



Estado do Pará  
CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ  
"O PODER DO POVO A SERVIÇO DO CIDADÃO"

Assim, a licitação, muito embora seja um dever, somente será exigível quando a situação fática permitir a sua realização, restando afastada quando houver inviabilidade de competição (art. 25, da Lei n. 8.666/93) ou nos casos de dispensa de licitação (art. 24) ou licitação dispensada (art. 17).

**A inexigibilidade de licitação é uma dessas modalidades de contratação direta. O art. 25, da Lei nº 8.666/93 elenca os possíveis casos de inexigibilidade, que ocorrem quando não há viabilidade de competição.**

Dentre as exceções reguladas pelo art. 25, da Lei n.º 8.666/1993, o qual estabelece situações sobre as quais recai presunção de que a competição será inviável, é o que se pode notar da leitura do referido comando legal, *in verbis*:

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 art. 13 desta Lei, de natureza singular, com 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.

*(destacamos)*

Nessa senda, vejamos o que preleciona o art. 13 deste mesmo diploma legal:

Art. 13. Para os fins desta Lei, **consideram-se serviços técnicos profissionais especializados** os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

**III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;**

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

VIII - (Vetado).

*(destacamos)*

Conforme aduz o célebre doutrinador JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR, "*licitação inexigível equivale à licitação impossível; é inexigível porque impossível; é impossível porque não há como se promover-se a competição*".



Estado do Pará  
CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ  
"O PODER DO POVO A SERVIÇO DO CIDADÃO"

Sobre as situações em que a regra do procedimento licitatório poderá ser afastada, em razão da inviabilidade de competição, Marçal Justen Filho leciona o seguinte, em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª edição. São Paulo: Editora Dialética, 2012, p. 406:

“As causas de inviabilidade 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 contratado.”

Na contratação por inexigibilidade, a realização de procedimento licitatório seria impossível. Sendo a licitação o processo regular para promover ao mercado acesso isonômico às contratações públicas, é possível que o atendimento da necessidade da administração somente seja realizado por determinada pessoa ou produto.

Dessa forma, o procedimento licitatório seria inviável, já que não haveria possibilidade de competição. Seja porque o objeto tem a natureza singular, seja porque o contratado possui a notória especialização.

Assim, a justificativa para um pedido de contratação por inexigibilidade de licitação deverá recair, fundamentalmente, sobre as especificações do objeto e sobre a forma única de o objeto ser obtido no mercado, o que pressupõe uma criteriosa pesquisa acerca das soluções ofertadas pelo mercado e sua adequabilidade em relação às peculiaridades envolvidas na demanda.

Além da notória especialização, exigida na contratação com fulcro no inciso II, o Tribunal apontou que não basta somente tal especialização do executor do serviço. A inexigibilidade está condicionada mais fortemente às características singulares do objeto que a administração necessita. Portanto, existiriam três condições para a referida contratação:

1. Serviço Profissional Especializado;
2. A notória especialização do profissional ou empresa; e
3. A natureza singular do serviço a ser contratado.

É nesse sentido o entendimento exposto no relatório do Ministro Relator do Acórdão 550/2004 Plenário:

**Acórdão 550/2004 Plenário (Relatório do Ministro Relator)**

Consoante tese amplamente aceita na doutrina, assim como na jurisprudência deste Tribunal, a inexigibilidade de licitação, então prevista no art. 23, inciso II, do revogado Decreto-Lei nº 2.300/1986, e atualmente tratada no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, somente se configura quando há simultaneamente a presença de três elementos, quais sejam, o serviço profissional especializado, a notória especialização do profissional ou empresa e a natureza singular do serviço a ser contratado. In casu,



Estado do Pará  
CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ  
"O PODER DO POVO A SERVIÇO DO CIDADÃO"

verifica-se, sem nenhum esforço de exegese, o preenchimento apenas de um requisito: o tipo de serviço (fiscalização de obras), posto que expressamente previsto no art. 12, inciso IV, do Decreto-Lei nº 2.300/1986, em vigor à época da contratação. (...) Não basta que o profissional seja de notória especialização. É mister que o serviço esteja compreendido dentre aqueles expressamente enumerados e, sobretudo, que seja de natureza singular. Em outro falar: é preciso a existência de serviço técnico que, por sua especificidade, demande alguém notoriamente especializado.

Ademais, os processos referentes às situações de inexigibilidade precisam ser necessariamente justificados (fls.01), devendo ser instruídos com a razão da escolha do fornecedor ou executante e justificativa do preço, nos termos do artigo 26, *caput* e parágrafo único, vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as **situações de inexigibilidade** referidas no art. 25, **necessariamente justificadas**, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de **inexigibilidade** ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; ([Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017](#))

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).

(*destacamos*)

Não é correto, como salienta Jessé Torres Pereira Junior (2002, p. 165), embasando-se em posicionamento expandido pelo Tribunal de Contas da União, o entendimento de que o serviço técnico especializado é aqueles restritos aos profissionais considerados os *grandes luminares* em sua área de atuação.

Na verdade, a questão da singularidade reside em definição e em situação bem mais singela, a qual, indiscutivelmente, encontra-se assentada sobre um critério *subjetivo* do contratante. Será, nesse diapasão, *singular* o serviço executado por aquele profissional cujo trabalho a Administração entenda ser o mais adequado para a solução do problema que enfrenta.

Referida hipótese, por si só, determina a inexigibilidade da licitação, haja vista a inviabilidade da mesma.

A própria Lei de Licitações, em seu artigo 25, inciso II, contempla a situação, chegando a minudenciar, no parágrafo 1º do dispositivo, a definição de *profissional ou empresa de notória especialização*:



Estado do Pará  
CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA DO PARÁ  
"O PODER DO POVO A SERVIÇO DO CIDADÃO"

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 permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O Tribunal de Contas da União, quanto à justificativa do preço a ser contratação mediante a inexigibilidade de licitação, se manifestou, sedimentando entendimento por meio do Acórdão nº 1565/2015, de que em contratações por inexigibilidades de licitação, a Administração contratante deve comparar os preços praticados pelo artista ou fornecedor dos serviços, com outros órgãos públicos ou iniciativa privada. E uma vez, sendo impossível tabelar preços de serviços singulares, tais consultas se destinam a análise de possíveis exacerbações nos valores contratados.

Adotando a mesma técnica dedutiva expendida no item anterior, percebe-se que a inexigibilidade também consoa com o princípio da igualdade. O fator de desigualização tomado é, inevitavelmente, a singularidade do trabalho prestado pelo profissional, o qual deve guardar correlação para com a incumbência que lhe será atribuída pela Administração Pública. Evidentemente, a inexigibilidade deverá ser adequada à ordem constitucional vigente.

Quanto à questão da inexigibilidade, como deixa muito bem ressaltado Celso Antônio Bandeira de Mello (2008, p. 539-542), o artigo 13 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos não comporta uma leitura isolada, devendo ser, permanentemente, conjugado com as disposições contidas no inciso II do artigo 25 do mesmo Diploma Legal. Isto porque, a exigência do requisito da *singularidade do serviço a ser prestado*, que funciona como fator de desigualização, está contido neste último dispositivo.

Nesse sentido, constam nos autos do referido processo: a justificativa da contratação (fls.01), o Termo de Referência para contratação de serviços técnicos especializados (fls.02/06), a documentação requisitada do escritório especializado em contabilidade pública (fls.07/46), a disponibilidade financeira (fls.48), Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls.49), Autorização do Presidente da Câmara (fls.51), a autuação (fls.52), a Minuta do Contrato (fls.53/56), Abertura do Processo de Inexigibilidade com a justificativa da escolha e do preço do escritório de contabilidade (fls.57/58).

Vislumbra-se em tal caso concreto a justificativa, a razão e o critério utilizado para a escolha do fornecedor dos serviços especializados em questão, oriundo da natureza singular do serviço a ser contratado, bem como da notória especialização da referida empresa, mediante a comprovação de vasta experiência e capacidade técnica dada às atuações anteriores em serviços da mesma natureza,



pela experiência, qualificação e reconhecimento dos seus serviços, considerando a documentação específica e os atestados de capacidade técnica apresentados (fls.33/35).

Por fim, a administração apresentou a declaração de disponibilidade orçamentária e financeira, nos termos dos art. 7º, §2º, inciso II, c/c o art. 14 e o caput do art. 38 da lei nº 8.666/93, bem como o art. 16, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, conforme documentação verificada no presente autos.

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, e considerando os documentos acostados ao procedimento, à contratação com fulcro no art. 25, II, da Lei nº. 8.666/1993 combinado com o art. 13, inc. III, do mesmo diploma legal e suas alterações posteriores, atende aos critérios estabelecidos pelo Tribunal de Contas da União, em consonância com a doutrina citada, que apresenta detalhamento dos requisitos necessários à contratação.

Quanto à minuta do contrato apresentada, está em conformidade com a lei de licitações.

**Diante do exposto, manifesta-se essa Assessoria Jurídica pela legalidade da contratação direta mediante o procedimento de inexigibilidade de licitação, com observância do rito previsto no art. 26 do mesmo dispositivo legal, inclusive realizando as publicações de praxe na imprensa oficial para eficácia do ato.**

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas observadas na instrução processual e no contrato. Não se incluem no âmbito de análise desta Assessoria os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

Este é o parecer que submetemos à apreciação, S. M. J.

Santa Bárbara do Pará/PA, 08 de janeiro de 2021.

**RODRIGO CHAVES RODRIGUES**  
*Advogado – OAB/PA nº 15.275*