



PARECER JURÍDICO



DIREITO ADMINISTRATIVO  
CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE -  
SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS -  
ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA -  
SINGULARIDADE DA ATIVIDADE - NOTÓRIA  
ESPECIALIZAÇÃO - INVIABILIDADE  
OBJETIVA DE COMPETIÇÃO.  
POSSIBILIDADE.

DA CONSULTA

Indagam os(as) Senhores(as) Ordenadores de Despesas da Secretaria de Administração e Planejamento, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde e Secretaria de Trabalho e Assistência Social, sobre a **CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA, JUNTO ÀS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DO MUNICÍPIO DE BOA VIAGEM/CE** mediante Procedimento Administrativo de Inexigibilidade Licitação.

O feito vem a esta Assessoria Jurídica para apreciação e emissão de parecer quanto à Inexigibilidade de Licitação, nos termos do art. 38, inciso VI da Lei Federal n. 8.666/1993.

É o sucinto relatório. Segue o exame jurídico.

DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço encontra-se obrigada a realizar previamente processo licitatório (inteligência do art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93).

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro e 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.

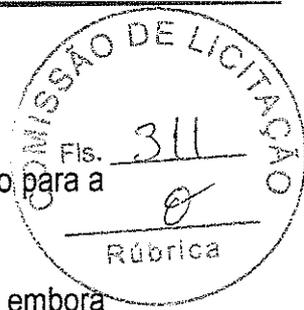
Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a de que a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, 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

PREFEITURA DE BOA VIAGEM

CNPJ Nº 07.963.515/0001-36 | CGF Nº 06.920.307-5

Praça Monsenhor José Cândido, 100 | Centro | Boa Viagem/CE | CEP 63.870-000

Tel.: 88 3427-7001 | E-mail: pmbv\_oficial@boaviagem.ce.gov.br Site: <https://www.boaviagem.ce.gov.br>



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 (discricionariedade), como são os casos previstos no art. 24 da Lei 8.666/93, são as hipóteses denominadas de licitação dispensável. Noutros casos, o administrador se encontrara diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 25 da mesma lei, são as hipóteses denominadas de inexigibilidade de competição.

As inexigibilidades estão previstas no art. 25, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

"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;

(...)

No que interessa ao caso sob análise, por força do art. 25, II, procedeu-se a contratação por inexigibilidade de licitação desde que se trate de serviço técnico enumerado no art. 13 da mesma Lei, qualificados pela singularidade da atividade, pela notória especialização e pela inviabilização de competição.

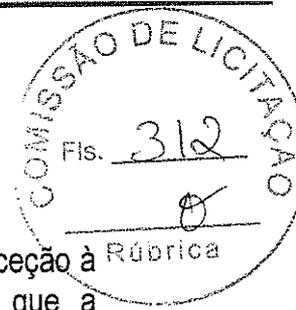
O mencionado art. 13, prevê expressamente dentre os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível **as assessorias ou consultorias técnicas e os serviços de auditorias financeiras ou tributárias, senão, vejamos:**

"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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)".

*D*



Vê-se, portanto, que a própria lei especifica as hipóteses de exceção à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador, ao ditar que a Administração Pública possui discricionariedade para contratar por inexigibilidade nas situações expostas, o que significa dizer que o Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desprezar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração Pública.

Da análise sistemática do art. 25 c/c o art. 13, demonstra-se que materialmente não há possibilidade de se realizar o processo de licitação, pois, ainda que se tentasse oferecer a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento naquelas hipóteses, poderia 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, dada a singularidade da atividade, a notória especialização do pretenso contratado e a inviabilização objetiva de competição. Contudo, imprescindível o preenchimento dos requisitos legais exigíveis a tanto.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, acerca do tema, nos ensina que:

*"A singularidade, como textualmente estabelecida 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 tributo é próprio da natureza humana. Singular é a característica do objeto que a individualiza, distingue dos demais: É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma."*

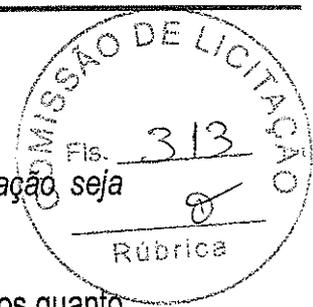
Assim, a singularidade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública. Necessário se faz, que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que situe fora do universo dos serviços comuns.

Doutrinou Helly Lopes Meirelles:

*"... tem-se entendido, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de confiabilidade por determinado*



profissional ou empresa cuja a especialização seja reconhecida"



Esses seriam, pois, aspectos importantes a serem considerados quanto às expressões "natureza singular", atinente à singularidade do objeto, em relação ao objeto; e "notória especialização", em relação ao sujeito da contratação, entendimento já pacificados nos Tribunais de Contas.

Trazendo à baila, ainda, as lições do administrativista RUBENS NAVES, importante destacar:

*"Em suma, a singularidade corporifica-se tendo em vista a viabilidade do serviço prestado, por determinado profissional satisfazer as peculiaridades do interesse público, envolvido no caso particular. Deve-se verificar se esse interesse público é peculiar, tendo em vista o valor econômico ou o bem jurídico em questão, ou se a tutela revela-se complexa, demandando serviços especializados. A especialidade do interesse público justifica a seleção com base em uma avaliação complexa, abrangendo critérios de natureza subjetiva. A administração deverá apurar quais são os profissionais mais habilitados a atendê-la e, entre esses, optar por aquele cuja aptidão (para obter a melhor solução possível), mais lhe inspire confiança."*

No caso concreto, ou seja, quanto à contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica especializada, objetivando o acompanhamento de processos administrativos de interesse da Secretaria de Administração e Planejamento, Secretaria de Educação, Secretaria de Saúde e Secretaria de Trabalho e Assistência Social, perante o Tribunal de Justiça do Ceará, Tribunal Regional do Trabalho, Superior Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Federal, Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE e Tribunal Regional Federal da 5ª Região, vê-se que é impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual dos profissionais que integram o escritório a ser contratado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, a ser executada por profissionais dotados de notória especialização, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.

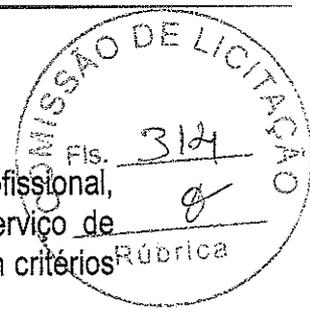
A singularidade dos serviços a serem prestados pelos ADVOGADOS/SOCIEDADE DE ADVOGADOS é característica inerente aos serviços a serem contratados, consistente em sua especificidade, que requer expertise e conhecimento técnico e à própria regulamentação da profissão, que preconiza independência do advogado e liberdade na prestação de serviços; por outro lado, a notória especialização consiste em característica dos profissionais que executarão os mesmos

PREFEITURA DE BOA VIAGEM

CNPJ Nº 07.963.515/0001-36 | CGF Nº 06.920.307-5

Praça Monsenhor José Cândido, 100 | Centro | Boa Viagem/CE | CEP 63.870-000

Tel.: 88 3427-7001 | E-mail: pmbv\_oficial@boaviagem.ce.gov.br Site: <https://www.boaviagem.ce.gov.br>



serviços, seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).

No caso concreto, diante de tudo que dos autos consta, evidenciado está que a equipe técnica é composta por Advogados especializados em assessoria jurídica junto aos Tribunais de Contas e com larga experiência em Direito Administrativo, o que revela amplos conhecimentos individuais e coletivos da Sociedade de Advogados na área objeto da contratação.

Estas considerações constituem o fundamento, a partir do qual também a Jurisprudência vai se orientando no juízo acerca das contratações diretas para prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica, cabendo-nos, ainda, transcrever os ensinamentos do então **Ministro do Supremo Tribunal Federal, EROS ROBERTO GRAU**.

"Serviços singulares, assim, são aqueles que apresentam a conformá-los, características, de qualidade, próprias de seu prestador. Singulares são porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo e que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.

Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa".

Na situação em apreço, os serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito de confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para contratado de tais serviços, procedimento rígido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo, e incompatível com a atribuição do exercício de subjetividade que o direito positivo confere a Administração para a escolha do "*trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado a plena satisfação do objeto do contrato*"

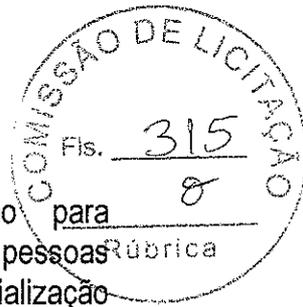
Ademais o Tribunal de Contas da União vem sedimentando entendimento quanto ao conceito de singularidade dos serviços em questão, conforme preleciona a **Sumula nº 254, do TCU**.

PREFEITURA DE BOA VIAGEM

CNPJ Nº 07.963.515/0001-36 | CGF Nº 06.920.307-5

Praça Monsenhor José Cândido, 100 | Centro | Boa Viagem/CE | CEP 63.870-000

Tel.: 88 3427-7001 | E-mail: pmbv\_oficial@boaviagem.ce.gov.br Site: <https://www.boaviagem.ce.gov.br>



(...) A inexigibilidade de licitação para 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 Federal nº 8.666/93".

Com efeito, os serviços de assessoria jurídica são singulares porque são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que são considerados únicos e pode-se dizer que são serviços *intuitu personae*.

Neste sentido caminha a doutrina de Vera Lucia Machado D'Avila assim 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)".

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre advogado 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 jurídicos.

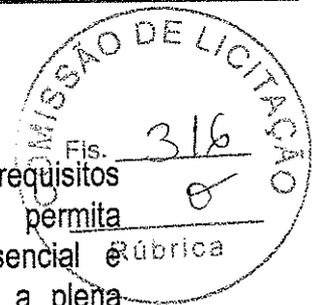
Indo mais à frente neste caso, a **notória especialização** do profissional ou da pessoa jurídica para fins de contratação pela Administração Pública está delimitada na Lei nº 8.666/1993 (art. 25, § 1º), bem como na Lei nº 14.039/2020, vejamos:

#### LEI 8.666/1993

"Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

§ 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 a plena satisfação do objeto do contrato".

### LEI 14.039/2020

"Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

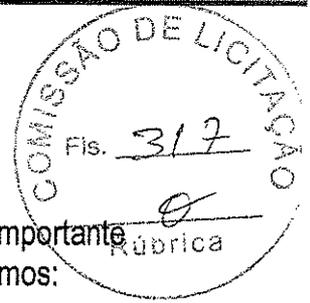
"Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados 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."

Objetivamente, o legislador privilegiou a notória especialização decorrente de diversas fontes do saber tais como: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento e equipe técnica. O que possibilita amplo rol documental apto a atestar/certificar a notória especialização almejada na lei.

Conforme determina a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 26, inciso II, o contratante escolhido, no campo de sua especialidade, conta com grande experiência decorrente de seu desempenho anterior, conforme exige o art. 25, c/c a Lei Federal nº. 14.039/2020, no que tange possuir uma equipe dotada de amplos conhecimento e experiência na área, para executar os serviços de natureza singular, com o caráter de serviço técnico especializado, estes dedicados exclusivamente a Administração Pública.

Igualmente o art. 26, da Lei nº 8.666/1993 destaca a importância de que os preços inerentes à contratação sejam condizentes com os valores de mercado, o que, no caso vertente, verifica-se que, quanto ao valor contratual, **o preço mensal a ser pago pelos serviços - R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) - se revelam módicos**, tendo em vista a Tabela de Honorários da OAB/CE e os custos adicionais a que a Administração municipal teria que assumir, caso resolvesse adotar outra solução que não a contratação direta na forma aqui justificada. Ademais, são preços condizentes com o mercado e com aqueles praticados pela própria Contratada em contratações semelhantes.



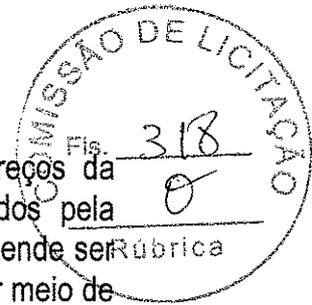
Acerca do tema, o E. Superior Tribunal de Justiça - STJ teceu importante consideração sobre preço da contratação no REsp 1.103.280, nos seguintes termos:

*“O Ministério Público estadual ajuizou ação civil pública contra escritório de advogados e prefeita de município, por meio da qual pretende apurar a prática de ato de improbidade administrativa consubstanciado na contratação irregular daquele estabelecimento para acompanhamento de feitos nos tribunais, sem a observância do procedimento licitatório. Porém, o Min. Relator esclareceu que, na hipótese, o Tribunal a quo deliberou sobre se tratar de **escritório com notória especialização**, o que levou à conclusão da possibilidade da Inexigibilidade de Licitação e, quanto ao tema, para analisar a questão acerca da alegada inviabilidade de competição reconhecida pelo Tribunal a quo, faz-se necessário o reexame do conjunto probatório, vedado pela Súm. n. 7-STJ. Observou ainda o Min. Relator que o **valor da contratação, cinco mil reais mensais durante doze meses, por si só, denota a boa-fé empregada na contratação**, além de comprovar a inexistência de enriquecimento ilícito. Diante disso, a Turma negou provimento ao recurso. REsp 1.103.280-MG, Rel. Min. Francisco Falcão, julgado em 16/4/2009.”*

No presente caso, a Sociedade de Advogados proponente a ser contratada, demonstra que atende os requisitos para enquadramento como pessoa jurídica detentora de notória especialização no ramo pertinente ao objeto pretendido, ante a sua indubitável notória especialização e vasta experiência na execução dos serviços técnicos e de assessoramento a que se propõe, cujas características são inteiramente particulares e próprias. No caso específico, a Sociedade de Advogados em questão já prestou serviços da mesma natureza em várias Prefeituras, tendo demonstrado atuação plenamente satisfatória, através de diversos Atestados de Capacidade Técnica e/ou Contratos, emitidos por Órgãos Municipais, que demonstram a capacitação notória e singular para desempenhar os serviços a que se almeja contratar, o que roborava não só a especialização no ramo, como a notória especialização, na forma estabelecida pelo art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 c/c os termos da Lei Federal nº. 14.039/2020.

## DO PARECER

Diante de todo o exposto e estando presentes nos autos os requisitos ensejadores, amoldados no art. 25, inciso II c/c art. 13, inciso III e, ainda, no art. 55 da Lei nº 8.666/1993 e suas alterações posteriores, bem como no art. 3º-A incluído pela Lei 14.039/20, seja quanto à singularidade dos serviços, quanto à notória especialização da



Contratada, devidamente comprovada nos autos, bem assim quanto aos preços da contratação, condizentes com o mercado, bem assim com preços praticados pela Contratada em outros Contratos por si celebrados, esta Assessoria Jurídica entende ser JURÍDICAMENTE VIÁVEL a contratação direta dos serviços ora pretendidos por meio de inexigibilidade de licitação, conforme aferição da singularidade do serviço e da notória especialização do futuro contratado.

Este é o meu Parecer, S.M.J.

Boa Viagem/CE, 09 de abril de 2021.

