



Secretaria de  
**Administração**

**PARECER JURÍDICO**

**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO – CPL  
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO DE FLORIANO - PI  
ALISSON DE ABREU ALMEIDA & LAIS LIMA DE CASTRO ABREU LTDA**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 001.0008243/2023.**

**INEXIGIBILIDADE Nº 018/2023**

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA JURIDICA ESPERCIALIZADA PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIARIA URBANA NO MUNICIPIO DE FLORIANO – PI, DO NUCLEO URBANO DENOMINADO CAJUEIRO II.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. EXAME DA LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

**1. RELATÓRIO**

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela **Secretaria Municipal de Governo**, motivado pela necessidade de análise jurídica da viabilidade realização de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, para contratação de CONSULTORIA JURIDICA ESPERCIALIZADA PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIARIA URBANA NO MUNICIPIO DE FLORIANO – PI, DO NUCLEO URBANO DENOMINADO CAJUEIRO II , conforme Termo de Justificativa apresentada em anexo, do Processo Administrativo Nº 001.0008243/2023, Inexigibilidade 018/2023.

O pedido foi instruído com solicitação de contratação nº497/2023, termo de referência, termo de justificativa de inexigibilidade, proposta comercial da empresa

ALISSON DE ABREU ALMEIDA & LAIS LIMA DE CASTRO ABREU LTDA, certidões de regularidade da empresa, documentos pertinentes à regularidade formal da empresa, contrato social, e documentações que comprovam a experiência da empresa a ser contratada.

O presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, de forma que esta Assessoria não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, bem como ao juízo de conveniência e oportunidade na contratação pretendida.

Posteriormente, os autos vieram a esta Assessoria Jurídica Municipal por forma do art. 38, inciso VI, e Parágrafo Único, da lei 8666/93.

É o breve relatório.

## **2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS:**

De início, cumpre registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se contratar por INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO pretendida, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Assessoria Jurídica.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços encontram-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

*“Art. 37 [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure*



## Secretaria de **Administração**

*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.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos:

*“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”*

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.

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 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, como são os casos previstos no art. 24 da Lei Federal nº 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:***

***(...)***

***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; (G.N.)***

Nos casos previstos no inciso II, 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 LLC.

Ademais, em complemento, mencionamos também o artigo 13 desta lei:

*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.*

*§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.*

*§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.*

*§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificacão de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.*

Nesta senda, percebe-se o direcionamento do excerto da Lei de Licitações, em seu art. 25, para o caráter singular das consultorias técnicas que são o foco da modalidade de inexigibilidade de licitação.

Dentre os serviços técnicos para cuja realização a licitação é inexigível, estão incluídos os serviços consultorias técnicas (art. 13, III). 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.

No caso do art. 25, especialmente do inciso II, que trata dos serviços de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, objeto do presente estudo, 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 sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

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.

Nesta senda, percebe-se o direcionamento do excerto da Lei de Licitações, em seu art. 25, para o caráter singular das consultorias técnicas que são o foco da modalidade de inexigibilidade de licitação.



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.

### **3 - DA SINGULARIDADE DO OBJETO E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA**

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 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.

Portanto, a autorização legislativa para a realização de contratação direta mediante inexigibilidade de licitação demanda o preenchimento de três requisitos: a) serviço técnico elencado no art. 13 da Lei 8.666/93; b) natureza singular do objeto e c) notória especialização do profissional ou empresa.

Destarte, o Tribunal de Contas da União mantém entendimento firme no sentido que a contratação através de procedimento de inexigibilidade somente é juridicamente viável com o preenchimento dos três requisitos supracitados:

*“ENUNCIADO: A contratação direta por inexigibilidade de licitação, com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, comporta a presença simultânea de três requisitos: constar no rol de serviços técnicos especializados mencionados no art. 13 da Lei 8.666/1993, possuir o serviço natureza singular e ter o contratado notória especialização. O ato praticado com a ausência de qualquer um dos três requisitos importa na irregularidade da contratação.” (TCU, Acórdão 479/2012-Plenário Rel. Min. Raimundo Carreiro).”*

Nesse sentido, observa-se que o objeto da prestação de serviços sob análise, qual seja, CONSULTORIA JURIDICA ESPECIALIZADA EM REGULARIZAÇÃO FUNDIARIA ostenta a natureza singular, demandando a atuação especializada e profissional nas demandas referentes à matéria, sendo importante destacar ainda que o Município de Floriano – PI, não possui profissional habilitada para este tipo de serviço em seu quadro atual de servidores.

Impende destacar que a empresa comprovou o desempenho anterior na execução de serviços de mesma natureza, conforme se extrai do Atestado de Capacidade Técnica anexado aos autos, demonstrando notória especialização.

Ademais, consoante se extrai da justificativa da Comissão Permanente de Licitação, o valor mensal proposto pela empresa se coaduna com a realidade mercadológica, de modo que se encontra satisfeita a exigência contida no art. 26 da Lei de Licitações.



4.CONCLUSÃO:

Secretaria de  
**Administração**

Pelo todo exposto, frisando-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, com fulcro nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei Federal N°. 8.666/93.

Diante de todo o exposto, OPINA-SE pela viabilidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, do fornecedor **ALISSON DE ABREU ALMEIDA & LAIS LIMA DE CASTRO ABREU LTDA**, inscrito no CNPJ n° **39.546.832/0001-43**, para prestação de serviços de **Consultoria Jurídica Especializada para Regularização Fundiária Urbana no Município de Floriano – PI, do Núcleo Urbano denominado Cajueiro II**, visto que preenchidos os requisitos dispostos no art. 25, II e art. 13, III da Lei n° 8.666/93, tratando-se de assessoria técnica de natureza singular e especializada, bem como porque justificada a escolha do fornecedor e do preço, atendendo aos ditames do art. 26 do referido diploma legal.

É, em síntese, o PARECER.

Salvo melhor juízo.

CPF nº 021.400.400-00  
**VITOR TABATINGA DO REGO LOPES**  
Assessor Jurídico da CPL/PMF-PI  
http://www.floriano.pi.gov.br/assessoria-juridica



Floriano-PI, 22 de agosto de 2023.

**VITOR TABATINGA DO REGO LOPES**  
**ASSESSOR JURÍDICO DA CPL/ PMF-PI**  
**OAB PI° N °6.989**