

**Parecer nº 1506-019/2023-AJM**

**EMENTA: CONTRATAÇÃO DE  
PROFISSIONAL TÉCNICO  
ESPECIALIZADO – ASSESSORIA  
TÉCNICA NA GESTÃO DO ITR,  
BASEADA EM TREINAMENTOS BEM  
COMO ORIENTAÇÃO NO USO DOS  
SISTEMAS SIGTR E CTRM –  
POSSIBILIDADE.**

Vem à esta Assessoria Jurídica do Município, requerimento para analisar a possibilidade de contratação de assessoria técnica consistente no treinamento dos servidores municipais na gestão do Imposto Territorial Rural (ITR) e, também, orientação no uso dos sistemas relacionados. Cumpre esclarecer, inicialmente, que tal contratação decorre, necessariamente, de processo de inexigibilidade de licitação.

Primeiramente, os serviços de assessoria estão insertos no rol de serviços técnicos especializados encontrados no art. 13, da Lei nº 8.666/1993:

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;~~

**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.

Ademais, considerando-se que o procedimento licitatório objetiva a proposta mais vantajosa para a Administração através de julgamento objetivo, estimulando-se a competição entre os concorrentes.



Além disso, a própria aferição de elementos de fidúcia não pode ser medida através de julgamento objetivo, presente nas contratações realizadas através de procedimento licitatório.

Neste mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União já manifestou a possibilidade de contratação dos serviços descritos no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, por conta do elemento de confiança, o que inviabiliza a contratação através de julgamento objetivo:

**Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento.**

Fiscalização em processo de Solicitação do Congresso Nacional apurou possíveis irregularidades ocorridas no Ministério Público Federal (MPF), relacionadas à contratação direta de empresa, por inexigibilidade de licitação, para a *“implantação de mecanismos de governança interna com o intuito de melhorar o diálogo entre o Gabinete do Procurador-Geral da República, a alta administração, os membros e servidores do Ministério Público Federal”*. Entre os fatos que motivaram a requisição da fiscalização, destaca-se a contratação de empresa, por inexigibilidade de licitação, *“com base no inciso II do artigo 25, combinado, com o inciso III do artigo 13, todos da Lei 8.666, de 1993”*, sem o atendimento dos requisitos de *“inviabilidade de competição”*, *“natureza singular do serviço”* e *“notória especialização”*, uma vez que *“a empresa contratada não seria a única capacitada a atender à demanda do MPF e essa necessidade de comunicação interna não seria tão fora do comum que exigisse um prestador de serviço com notória especialização técnica”*. Em sua análise, a unidade técnica considerou que *“o conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não estaria vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deveria ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado”*. Nesse sentido, concluiu que a empresa contratada *“possuiria a notória especialização, tanto pelo currículo dos profissionais que a compõem quanto pela experiência anterior em trabalhos realizados em outras entidades públicas e por ter realizado diagnóstico na área de comunicação do próprio MPF”*. Contudo, ponderou que não restara caracterizada a singularidade do objeto *“pois seria de se esperar que o relatório do diagnóstico realizado pudesse servir de base para o trabalho de qualquer outra empresa competente, que poderia simplesmente utilizá-lo”*, sendo possível a definição e o detalhamento dos produtos a serem contratados, *“de modo a permitir a comparação objetiva entre propostas a serem submetidas em eventual certame licitatório”*. Ao analisar o ponto, o relator anotou que *“a contratação direta por inexigibilidade, com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, exige simultaneamente a*



*demonstração dos seguintes requisitos: que o objeto se inclua entre os serviços técnicos especializados do artigo 13 da Lei de Licitações; que tenha natureza singular e que o contratado detenha notória especialização". Assim, em linha com a análise da unidade técnica, o relator considerou que o objeto da contratação teria "todas as características inerentes a uma contratação de consultoria, espécie enumerada no art. 13, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos", sendo possível "o enquadramento da contratação no inciso II do art. 25 da mesma Lei", além de "estar bem caracterizada a notória especialização". Contudo, divergiu pontualmente do exame realizado pela unidade instrutiva em relação à singularidade do objeto. Sobre o ponto, enfatizou que "tal conceito não pode ser confundido com unicidade, exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade. Se fosse único ou inédito, seria caso de inexigibilidade por inviabilidade de competição, fulcrada no caput do art. 25, e não pela natureza singular do serviço. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede que exista a contratação amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993". Divergiu ainda da correlação realizada pela unidade técnica "no sentido de que não existe singularidade do objeto quando é possível a especificação tanto de qualificação técnica da empresa a ser contratada quanto dos serviços e produtos a serem produzidos, detalhando a metodologia a ser utilizada e os conteúdos dos produtos a serem entregues. Isso porque em alguns tipos de contratação deve ser observada a relação que existe entre a singularidade do objeto e a notória especialização. Embora tal fato não possa ser tomado como uma regra geral, a singularidade do objeto muitas vezes decorre da própria notória especialização de seu executor". Assim, para o relator, "nesse tipo de objeto 'consultoria' a inexigibilidade de licitação é possível para contratação de objetos mais complexos, em particular quando a metodologia empregada e os produtos entregues são interdependentes da atuação do prestador de serviço, assim como de suas experiências pretéritas, publicações, equipe técnica, aparelhamento e atividades anteriormente desenvolvidas para o próprio órgão. A própria escolha do contratado acaba dependendo de uma análise subjetiva, e não poderia ser diferente, pois, se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos, a licitação não seria inviável. Ela é impossível justamente porque há dificuldade de comparação objetiva entre as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos. Portanto, nesse tipo de objeto, resta caracterizada a discricionariedade na escolha do contratado (...) Essa é a melhor interpretação da Súmula 264 do TCU, de que a contratação de serviços por 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". Sobre o caso em exame, observou que a empresa contratada "prestou serviços de diagnóstico de governança da comunicação interna no âmbito do MPF, o que demonstra que possuía melhor conhecimento da estrutura interna do órgão, dos seus fluxos de trabalho, dos seus pontos positivos e dos problemas de comunicação interna. Embora isso não necessariamente torne a empresa fornecedora exclusiva, não se pode olvidar que justifique sua contratação, caso presentes os requisitos exigidos para o enquadramento da contratação no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993". Salientou por fim o relator que "o fato da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento, aliada à discricionariedade do gestor na escolha do profissional a ser contratado, não autoriza a Administração a efetuar escolhas arbitrárias ou inadequadas à satisfação do interesse público. A*



*seleção deverá observar os critérios de notoriedade e especialização, sendo devidamente fundamentada no processo de contratação".* Caracterizada a singularidade do objeto e justificada a escolha do contratado, o Plenário do Tribunal, considerando a ausência de outras irregularidades na contratação, decidiu, entre outras medidas, considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o processo. **(Acórdão 2616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, relator Ministro Benjamin Zymler, 21.10.2015.)**

Diante do ora explanado, a jurisprudência nacional já firmou entendimento ao que diz respeito que a contratação de profissional para prestação de serviços de consultoria técnica pode ocorrer através de inexigibilidade de licitação, posto que a realização dos serviços ora contratados deve se permear em uma relação de confiança entre as partes contratantes.

Outrossim, é importante salientar que muito embora se expresse a comprovação de notória especialização do profissional técnico para a prestação do serviço objeto do contrato, é necessário frisar que a Administração Pública deve ter confiança junto ao trabalho desenvolvido pela parte contratada, vez que serão realizados serviços técnicos em prol da mesma.

Portanto, ante o exposto, entende-se por possível a contratação de profissional técnico especializado na área para prestação de serviços acima especificada, através do procedimento de inexigibilidade de licitação, nos termos da lei e jurisprudência colacionados anteriormente.

É o parecer, S.M.J.

Altamira (PA), 15 de Junho de 2023.

**Ely Benevides de Sousa Neto**  
**Assessor Jurídico – OAB/PA 12.502**

