



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM – MA
CNPJ 06.659.114/0001-24 Fone (98) 3463 1391
E-mail: camara.itapecuru@gmail.com

Parecer Jurídico

Processo Administrativo nº: 020/2021

Interessado: Comissão Permanente de Licitação – CPL

Assunto: Contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de Assessoria e Consultoria em Contabilidade pública, sistema contábil e folha de pagamento junto ao Setor de Contabilidade da Câmara Municipal de Itapecuru-Mirim/MA.

Base Legal: Art. 38, § único da Lei Federal nº 8.666/93.

EMENTA: Direito Administrativo. Contratação por inexigibilidade de licitação - serviços técnicos especializados – assessoria e consultoria contábil – singularidade da atividade – notória especialização. Inexigibilidade. Legalidade. Possibilidade Jurídica. Fundamento Legal: Dispensa de Licitação Art. 25, inciso II, c/c Art. 13, III, da Lei Federal nº 8.666, de 1993 c/c Lei nº 14.039/2020. Contratos Administrativos.

1. DO PARECER

Trata-se de parecer jurídico concernente à Contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de Assessoria e Consultoria em Contabilidade pública, sistema contábil e folha de pagamento junto ao Setor de Contabilidade da Câmara Municipal de Itapecuru-Mirim/MA, por meio de contratação direta por inexigibilidade de licitação.

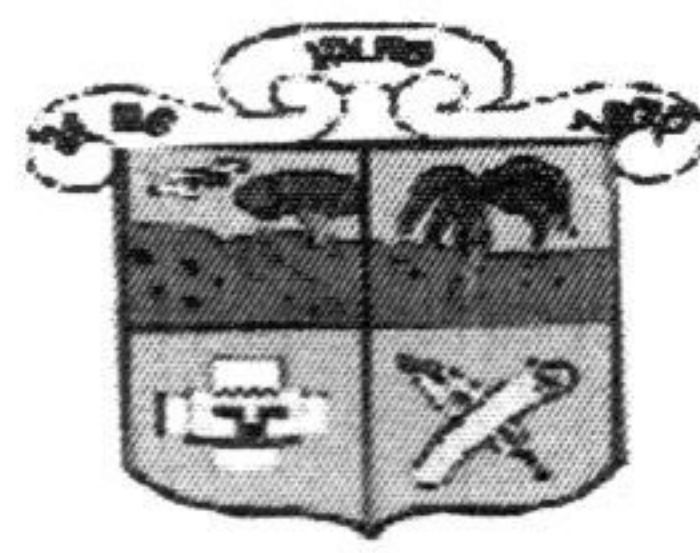
2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Como regra a Administração Pública para contratar serviços ou adquirir produtos ou serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo licitatório (inteligência do art. 37, inciso XXI da CF/88), contudo a mesma Carta Magna ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ou Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, vejamos:

“Art. 37. Omissis

(...)

XXI - 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, 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



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM – MA
CNPJ 06.659.114/0001-24 Fone (98) 3463 1391
E-mail: camara.itapecuru@gmail.com

técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
(...)

A obrigação de prévia licitação possui dois aspectos basilares, o primeiro é assegurar isonomia de oportunidades entre os interessados na contratação, dando-se efetividade aos princípios da impessoalidade e da moralidade; o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

No plano infraconstitucional coube a Lei nº 8.666/92, regulamentar este dispositivo constitucional, fixando os procedimentos licitatórios e as hipóteses de contratação direta, pelo que, em certas situações o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame (discricionabilidade), como são os casos previstos no art. 24, são as hipóteses denominadas de licitação dispensável, 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, são as hipóteses denominadas de inexigibilidade de licitação.

As inexigibilidades de licitação 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:

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 artigo 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. (grifo nosso)



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM – MA
CNPJ 06.659.114/0001-24 Fone (98) 3463 1391
E-mail: camara.itapecuru@gmail.com

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

Já o art. 13, prevê expressamente dentre os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível as assessorias ou consultorias técnicas e os serviços de patrocínio e defesa de causas judiciais ou administrativas, 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;

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

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

(...)”

Vê-se, portanto, que a própria lei especifica as hipóteses de exceção à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador, diz então que a Administração Pública possui discricionariedade para contratar por **inexigibilidade de licitação** para os casos expostos. 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 Pública.

Da análise sistemática do art. 25 c/c art. 13, vê-se que 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 atendimento 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, a confiança e a inviabilização objetiva de competição. Contudo imprescindível os requisitos.

A contratação de serviços contábeis, vê-se que é impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Contador, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM – MA
CNPJ 06.659.114/0001-24 Fone (98) 3463 1391
E-mail: camara.itapecuru@gmail.com

3. DOS REQUISITOS

3.1. SERVIÇOS TÉCNICOS DE NATUREZA SINGULAR

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos, prevista no art. 25 da Lei 8.666/93, após deliberação do Supremo Tribunal Federal e da Lei n.º 14.039, de 17 de agosto de 2020, que inseriu no Decreto-Lei nº 9.295, de 1946, o seguinte dispositivo:

“Art. 25. (...);

§ 1º. Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

§ 2º. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade 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.” (NR)

A mudança proposta pelo legislador é pertinente ao aspecto objetivo da contratação, a estabelecer, na cabeça do artigo 25ª, §1º da Decreto-Lei nº 9.295/1946, que “*Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.*”

Como conclusão desse pressuposto da singularidade para contratação direta pela Administração, Rigolin, assinalando que alguns objetos de contratos têm características próprias e inconfundíveis com outros, ainda que semelhantes, registra que:

“Cada qual é único quando contratado com cada profissional ou cada empresa. Inexiste mesmo o risco de que sejam iguais os serviços que dois ou mais profissionais (ou empresas) possam apresentar, pois jamais serão iguais, salvo em caso de plágio, que é delito, os patrocínios de uma causa por um ou por outro profissional; o projeto arquitetônico de um ou de outro arquiteto, ou escritório ou sociedade de arquitetos; o parecer de um ou de outro economista (grifamos).”

João Fernando Lopes de Carvalho também afirma que os serviços de contabilidade merecem a característica de singularidade, mesmo na hipótese de numerosos profissionais que os possam prestar, cada um o fará à sua maneira, neles imprimindo uma característica pessoal.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM – MA
CNPJ 06.659.114/0001-24 Fone (98) 3463 1391
E-mail: camara.itapecuru@gmail.com

Com efeito, a contratação de prestação de serviços de assessoria e consultoria em contabilidade pública pela Administração, seja por meio de profissional pessoa física, ou mesmo pessoa jurídica, como no caso em tela, reveste-se de singularidade na medida em que exige da profissional argúcia e desenvoltura em seu mister, para não levar à bancarrota a atividade desenvolvida pelo administrador público que, por tal motivo, deve depositar confiança especial naquele contratado.

Outra argumentação doutrinária que reforça a ideia da singularidade da prestação de serviços de contabilidade, é a que ressalta as peculiaridades dessa prestação quanto ao caráter individualíssimo e de cunho não mercantil.

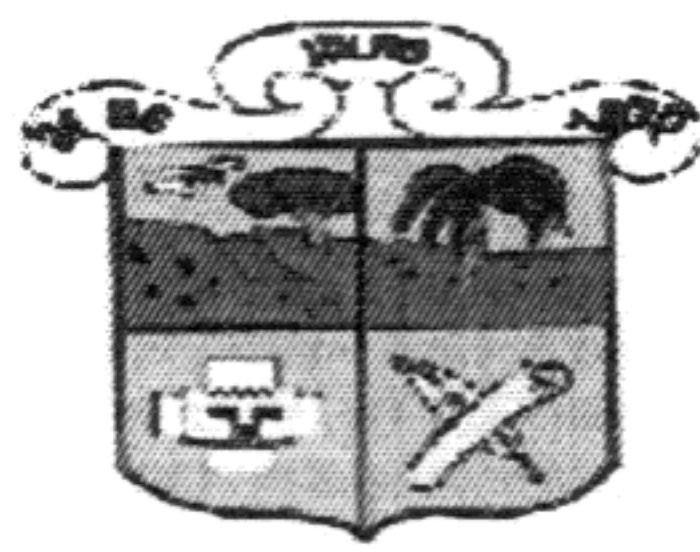
É da lição de Marçal Justen Filho, *in Boletim de Licitações e Contratos*, NDJ, nº 6. p. 274-5, que se extrai a conclusão de que é inviável e incompatível com a natureza do interesse público a ser satisfeito, a competição de cada contador por critérios objetivos, senão vejamos:

“Temos, portanto, de examinar se as regras que regulam o exercício da atividade são compatíveis com a natureza do certame licitatório. E isso propicia uma distinção fundamental, entre atividades empresariais ofertadas ao mercado, que se fazem sob regime competitivo, e atividades que não se fazem sob regime competitivo. Posso imaginar que há certo tipo de atividade que é caracteristicamente atividade empresarial, em que a estruturação da atividade é busca de clientela e de oferta permanente de contratação no mercado. Quando se trata de serviços que retratam uma atividade subjetiva, psicológica, que são, em última análise, continuação de uma manifestação interna de liberdade, não podemos assemelhar o desempenho da atividade a uma empresa como regra.

[...]

Quando, porém, se imagina o serviço de contabilidade como manifestação da liberdade interna de cada sujeito, não há uma competição por critérios objetivo, muito menos econômico, isto é inviável, incompatível com a natureza do interesse público a ser satisfeito, que não vai ser preenchido por aquele que fornecer uma proposta de menor preço nesse de melhor técnica; porque é impossível predeterminar de antecipação quais serão as técnicas a serem adotadas na condução de uma questão jurídica.”

A esse respeito, ainda, Adilson Abreu Dallari conclui que é impossível, numa comparação entre diversos contadores, a realização de qualquer modalidade licitatória na qual o menor preço seja, ou possa ser, o fator de julgamento, citando doutrina que destaca a dificuldade de conciliar as modalidades de licitação da Lei nº 8.666/93.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM – MA
CNPJ 06.659.114/0001-24 Fone (98) 3463 1391
E-mail: camara.itapecuru@gmail.com

A fundamentação para a escolha da inexigibilidade para a Contratação de empresa especializada para prestação dos serviços de Assessoria e Consultoria em Contabilidade pública, sistema contábil e folha de pagamento junto ao Setor de Contabilidade da Câmara Municipal de Itapecuru-Mirim/MA, dentre outros, é que se trata de labor personalíssimo, marcante, e por isso tem a natureza singular, exigida pelo inciso II, do art. 25, da Lei nº 8.666/1993. Ajuntam a tal raciocínio o entendimento segundo o qual, tendo a contratada notória especialização, a singularidade do serviço é uma consequência.

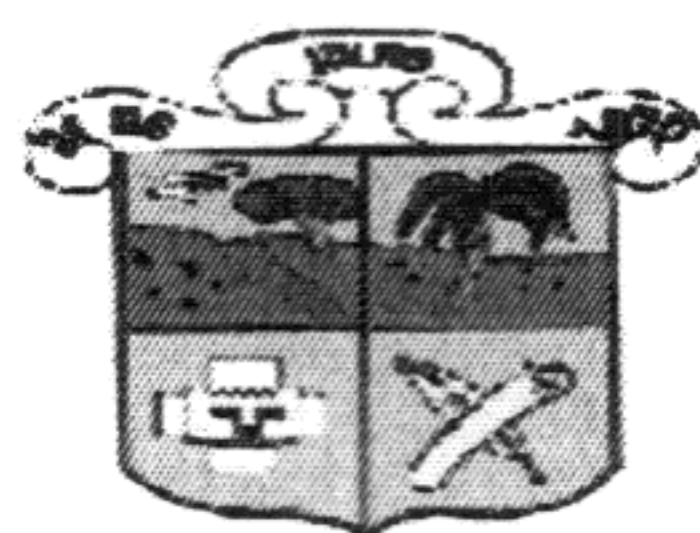
Reforçando o tema, vale transcrever parte do voto do Ministro Carlos Mário Velloso, acolhido por unanimidade por seus pares no Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RHC 72.830-8-RO, negando a existência de infração penal na contratação de profissional especializado para a defesa do Estado junto a Tribunais Superiores:

“Acrescente-se que a contratação de advogado/contador dispensa licitação, dado que a matéria exige, inclusive, especialização, certo que se trata de trabalho intelectual, impossível de ser aferido em termos de preço mais baixo. Nesta linha, o trabalho de um médico operador. Imagine-se a abertura de licitação para a contratação de um médico cirurgião para realizar delicada cirurgia num servidor. Esse absurdo somente seria admissível numa sociedade que não sabe conceituar valores. O mesmo pode ser dito em relação ao advogado/contador, que tem por missão defender interesses do Estado, que tem por missão a defesa da res publica.” (grifamos).

Resta claro que a própria natureza dos serviços prestados pelo profissional de contabilidade é singular, é importante destacar que o rol de situações elencadas pelo legislador, aptas a ensejarem a contratação direta por inexigibilidade de licitação, estão dispostas em *números apertus*, ou seja, estão listadas de forma exemplificativa, de forma a contemplar outras situações onde há inviabilidade de competição.

Acerca do assunto, José dos Santos Carvalho Filho, in Manual de Direito Administrativo, 14ª ed., Ed. Lúmen Juris, 2005, p. 217, assim externa sua convicção:

“No mesmo dispositivo, o legislador, depois de afirmar o sentido da inexigibilidade, acrescenta e locução “em especial”. A interpretação que nos parece correta é a de que, firmada a regra pela qual na inexigibilidade é inviável a competição, a lei tenha enumerado situações especiais nos incisos I a III de caráter meramente exemplificativo, não sendo de se excluir, portanto, outras situações que se enquadrem no conceito básico.” (grifo do autor e nosso, respectivamente).



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM – MA
CNPJ 06.659.114/0001-24 Fone (98) 3463 1391
E-mail: camara.itapecuru@gmail.com

Perfilhando tal entendimento, Eros Roberto Grau, quando Ministro do Corte Execelsa, em matéria publicada na RDP 100, p. 32, sob o título *Inexigibilidade de licitação: Aquisição de bens e serviços que só podem ser fornecidos ou prestados por determinado agente econômico*, preleciona o seguinte:

“Assim, temos que há dois grupos nos quais se manifestam casos de inexigibilidade de competição: de um lado os declarados nas discriminações enunciativas dos preceitos indicados; de outro, os albergados pelo enunciado quando houver inviabilidade de competição inscrito no caput desses mesmos preceitos normativos.” (grifos do autor)

Portanto, à luz de tudo o que foi esposado, resta evidente que vem perdendo força a recalcitrante corrente doutrinária que não vislumbra na atividade jurídica, *per si*, uma atividade de natureza singular. De toda a sorte, a própria doutrina, de forma majoritária, não nega a possibilidade de contratação com fundamento no caput do art. 25 da Lei 8.666/93, quando houver inviabilidade de competição.

Nessa esteira, não há como conceber a possibilidade de competição entre profissionais do Direito, pois cada um é dotado de qualidades, de técnica, enfim, de atributos personalíssimos que os fazem particularmente singulares em relação a cada um.

3.2. DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

A fim de colocar termo à controvérsia acerca da natureza singular dos serviços jurídicos, a Lei nº 14.039/2020 atribuiu aos “serviços profissionais de contador” a característica da singularidade. A propósito, o Relator do Projeto de Lei nº 10.980, que deu origem à Lei nº 14.039/2020, afirmou categoricamente que:

“[...] considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade 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”.

Desse modo, parece certo que, agora por expressa previsão legal, as atividades privativas de contabilidade são consideradas serviços técnicos especializados e singulares.

Nesse campo o legislador não fez distinção entre atividades corriqueiras ou invulgares. Nada obstante, ao contrário do que sugeriu o Relator do Projeto, o artigo 3º-A da Lei nº 14.039/2020 estabeleceu que os serviços profissionais de contador são, por sua natureza, técnicos e singulares, *“quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.”*



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM – MA
CNPJ 06.659.114/0001-24 Fone (98) 3463 1391
E-mail: camara.itapecuru@gmail.com

É quase unânime que o conceito de notória especialização traz em si mesma certa propensão à ambiguidade. Tem-se embutido aí, para alguns, a característica de exclusividade. A ser verdade isso, seria redundante o inciso I do art. 25 da referida Lei, restando inútil a previsão do inciso II. Neste particular, corrobora a sempre veiculada jurisprudência do TCU quanto ao assunto, calcada no destacado voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, constante da Decisão-TCU nº 565/95, parcialmente transcrito a seguir:

“Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e conseqüentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha ‘notória especialização’: será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga” (grifamos)

E, conforme Marçal Justen Filho, *in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 5ª Edição, Dialética, São Paulo, 1998, p. 265, “*não se exige que o profissional tenha reconhecimento de sua capacitação e especialização perante a comunidade. Exige-se, isto sim, que se trate de profissional destacado e respeitado no seio da comunidade de especialistas em que atua.*”

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 almeja na lei.

Ademais, a tese é corroborada pelo Supremo Tribunal Federal ao dar, por maioria, provimento a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 45 que trata da inexigibilidade de licitação para contratação de contadores por entes públicos. A Relatoria é do Ministro Luís Barroso que propôs a seguinte tese, sendo seguido pelos Ministros Marco Aurélio, Cármen Lúcia, Alexandre de Moraes, Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli.



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM – MA
CNPJ 06.659.114/0001-24 Fone (98) 3463 1391
E-mail: camara.itapecuru@gmail.com

"São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços de contabilidade pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado".

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a legalidade da contratação de serviços de contabilidade pública por inexigibilidade de licitação com base no art. 25, II c/c art. 13, inciso III, da Lei 9.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais, conforme é o caso dos autos.

Da Minuta de Contrato: no que tange à Minuta de Contrato juntada aos autos, onde fora definido o objeto, valor, dos recursos orçamentários, pagamento, dos acréscimos e supressões, obrigações das partes, prazo de vigência, dentre outras, levando em conta o que reza o art. 55 da Lei nº 8.666/93, vislumbra-se que a minuta de contrato contempla regularmente os preceitos normativos, não merecendo quaisquer considerações, estando apta a seguir o trâmite legal.

Nestes termos, é de perspicua relevância que sejam examinadas a documentação comprobatória da habilitação jurídica e a regularidade fiscal da futura contratada quando da assinatura do contrato, observando-se, outrossim, o prazo de validade das aludidas certidões, conforme exigência dos artigos 27 e seguintes da Lei nº 8.666/93.

Por conseguinte, vale ressaltar que analisando a instrução processual, o conteúdo do Projeto Básico e da Minuta do Contrato Administrativo, não foi observado infringências legais na confecção dos mesmos,

4. DO PARECER

Dessa maneira, consubstanciado na norma, doutrina e jurisprudência acima elencadas, opino favoravelmente a contratação direta por inexigibilidade de licitação de contador para prestar serviços de assessoramento.

Pois bem, em consonância com a arguição acima esposada, delibero pela legalidade da contratação direta do escritório **M S ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTABIL LTDA**, inscrito sob o **CNPJ Nº 27.667.045/0001-70**, pessoa jurídica de direito privado, com sede na Avenida Colares Moreira, nº 03, Sala 216 – ED. Business Center Renascença, CEP: 65.075-441, Bairro: Renascença, São Luís/MA, visando a prestação dos serviços de Assessoria e Consultoria em Contabilidade pública, sistema contábil e folha de pagamento junto ao Setor de Contabilidade da Câmara Municipal de Itapecuru-Mirim/MA, tudo com amparo no inc. II, do art. 25 c/c inc. III, da Lei no 8.666/1993, bem



ESTADO DO MARANHÃO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPECURU MIRIM – MA
CNPJ 06.659.114/0001-24 Fone (98) 3463 1391
E-mail: camara.itapecuru@gmail.com

como nos termos da Lei nº 14.039/2020, devendo o presente processo de inexigibilidade de licitação ser submetido à ratificação da Autoridade Competente, desde que entenda conveniente e oportuno à Câmara Municipal.

Remetam-se os autos à CPL para efetivação da recomendação sugerida e continuidade do feito.

Encaminhem-se os autos ao ORDENADOR DE DESPESAS desta Casa Legislativa para conhecimento, providências e demais deliberações ao seu cargo.

É o meu parecer, salvo melhor juízo.

Itapecuru Mirim/MA, 24 de Fevereiro 2021.

Úrsula Barbosa da Costa

Assessora Jurídica

OAB/MA 18.259