
PARECER JURÍDICO

Consulente: O agente de contratação da Câmara Municipal de Belém de Maria, Pernambuco.

Assunto: Opinativo acerca da formalização dos autos do processo de inexigibilidade n.º 001/2024.

Ementa: Direito Administrativo. Licitações e Contratos Públicos. Lei Federal n.º 14.133/2021. Inexigibilidade de Licitação. Contratação de serviços técnicos especializados em planejamento orçamentário, contábil, financeiro e de gestão fiscal com empresa de notória especialização.

1. Do Relatório

Trata-se de parecer jurídico que tem por objeto de apreciação o procedimento de formalização da Inexigibilidade de Licitação n.º 001/2024 – Processo Administrativo n.º 004/2024, que objetiva a contratação direta da empresa **CAAM - Consultoria e Assessoria em Administração Municipal LTDA EPP**, inscrita no CNPJ sob o n.º 39.147.868/0001-54, para a prestação de serviços técnicos especializados em assessoria, consultoria e orientação nas áreas de planejamento orçamentário, contábil, financeiro e de gestão fiscal, necessários ao atendimento das normas técnicas de contabilidade aplicadas ao setor público, em favor da Câmara Municipal de Belém de Maria, Pernambuco.

Este parecer jurídico visa subsidiar a decisão de mérito a ser exarada pelo Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Belém de Maria quanto à homologação do procedimento e autorização da contratação, em cumprimento à exigência prescrita no *caput* do artigo 53 e seu §4º da Lei Federal n.º 14.133/2021 e a determinação específica lançada no bojo do despacho múltiplo instruído nos autos em apreciação.

O procedimento segue instruído até a justificativa da inexigibilidade, com a apresentação de documentos que comprovam a notória especialização da empresa contratada, as razões de escolha, a justificativa de preços, e o cumprimento dos requisitos mínimos de habilitação e qualificação, porquanto formalizado com esteio no artigo 74, inciso III, alínea “c” da Lei Federal n.º 14.133/2021.

É o breve relatório.

2. Da Fundamentação

2.1. Da abrangência da análise jurídica

Este parecer jurídico restringe-se à análise dos aspectos jurídicos do procedimento, partindo da premissa de que as análises orçamentárias, financeiras e administrativas já foram

devidamente realizadas pelo setor competente. A análise jurídica verifica a compatibilidade do procedimento com a legislação vigente, sem prejuízo de sugerir eventuais soluções adicionais ou alternativas, cabendo ao gestor público a decisão final sobre a implementação do ato de contratação.

2.2. Da análise técnica do caso concreto – Serviço técnico, singular, e notória especialização

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece a licitação como regra para as contratações públicas, excetuando-se os casos previstos em legislação específica. A Lei Federal nº 14.133/2021, que regulamenta as licitações e contratos administrativos, prevê a inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição, conforme disposto em seu artigo 74.

No presente caso, a contratação da empresa **CAAM - Consultoria e Assessoria em Administração Municipal LTDA EPP** segue formalizada na hipótese de inexigibilidade prevista no artigo 74, inciso III, alínea “c” da Lei Federal nº 14.133/2021, que trata da contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Pois bem. Para se analisar o preenchimento dos requisitos necessários à contratação por meio de inexigibilidade de licitação, é oportuno partir da conceituação do que seriam serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

Neste ponto de partida, considerando a realidade legal e jurisprudencial postas, serviços técnicos especializados de natureza singular são aqueles que envolvem alta especialização em determinada área do conhecimento, aqueles que demandam um esmero técnico distinto, requerendo um conteúdo subjetivo na sua execução, um toque de personalidade, que o qualifica como singular. "*A natureza da prestação produzida nos serviços técnicos profissionais reflete a habilidade subjetiva de produzir a transformação de conhecimento teórico em solução prática*"¹.

Vê-se, portanto, que a própria lei especifica as hipóteses de exceção à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador ao estabelecer que a Administração Pública possui discricionariedade para contratar diretamente, se assim concluir ao final de todo um procedimento, 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 e, acima de tudo, preservando o interesse público.

Considerando a disposição contida no inciso III, alínea “c” do artigo 74 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, verificasse que o objeto da contratação em análise se encaixa

¹ JUSTEN FILHO, Marçal – Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 13º ed. São Paulo; Dialética, 2009.

perfeitamente na hipótese de contratação por inexigibilidade licitação, vez que trata-se de ululante serviço de assessoria e consultoria técnica.

Lado outro, a inviabilidade de competição se configurada pela singularidade dos serviços requeridos, que demandam expertise técnica específica em planejamento orçamentário, contabilidade pública, gestão financeira e fiscal, áreas em que a contratada possui reconhecida especialização e vasta experiência, comprovada por meio de atestados de capacidade técnica e qualificações dos profissionais envolvidos.

A definição de serviço singular, entendido como aquele cuja prestação necessita de determinado profissional para ser realizado, é brilhantemente conceituada por Marçal Justen Filho², que assim define:

Singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo. (...) Ou seja, a fórmula ‘natureza singular’ destina-se a evitar generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. (...) É necessário examinar se um profissional qualquer de qualificação média enfrenta e resolve problemas dessa ordem, na atividade profissional comum.

Singular é a característica do objeto que o distingue dos demais. Este ponto, data vênua, é o que merece maior atenção. Se a maioria dos serviços podem ser realizados pelos profissionais do quadro do próprio ente público, não se pode dizer de outros serviços, a exemplo da assessoria em contabilidade pública, especialmente a que engloba conhecimento na área de planejamento orçamentário.

A esse respeito, por meio do Acórdão n.º 1.437, publicado em 03 de junho de 2011, o TCU aprovou a Súmula n.º 264, com o seguinte teor:

A inexigibilidade de licitação para a 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 n.º 8.666/93.

Diante de tal discussão, no que se refere à natureza singular do serviço, a Lei n.º 14.039 de 17 de agosto de 2020, responsável por alterar o Decreto Lei n.º 9.295/46 que define as atribuições

²[4] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12ª edição. São Paulo: Dialética, 2008, pp. 350 e 351

do Contador, conferiu a singularidade aos serviços profissionais de contabilidade, desta forma, o artigo 25 do Decreto- Lei n.º 9.295/46 passou a ter a seguinte redação:

Art. 25. São considerados trabalhos técnicos de contabilidade:

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

Com efeito, a contratação de serviços especializados no controle contábil, orçamentário e financeiro à Administração Pública, 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 do profissional argúcia e desenvoltura em seu mister, para não levar à falência a atividade desenvolvida pelo administrador público, que por tal motivo deve depositar confiança especial naquele contratado.

Fora isso, também é forçoso concluir pela impossibilidade de uma comparação entre diversos contadores ou sociedade de contadores através da realização de qualquer modalidade licitatória na qual o menor preço seja ou possa ser o fator de julgamento, haja vista a dificuldade de conciliar o Código de Ética Profissional do Contador (Resolução CFC nº 803/1996) e as modalidades de licitação da Lei Federal nº 14.133/2021.

Ora, se o Código de Ética do Contador veda a mercantilização da profissão com o aviltamento de valores dos honorários (art. 8º do Código de Ética), como conciliar tais princípios com a participação de contadores, concorrendo com outros contadores em uma licitação de menor preço, nos moldes dos artigos 33, inciso I, e 36 da Lei Federal nº 14.133/21.

E para embasar o presente opinativo, cumpre aqui colacionar jurisprudência, que embora trate de caso de inexigibilidade direcionada à contratação de advogado, se aplica, da mesma forma, aos serviços técnicos contábeis, eis o teor:

Processo: AP 348 SC / Relator(a): EROS GRAU / Julgamento: 15/12/2006

Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação: DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322.

Parte(s): MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL; LEONEL ARCÂNGELO PAVAN e PAULO ARMÍNIO TAVARES BUECHELE E OUTRO(A/S)

Ementa:

ACÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS FACE AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA. LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL. (...) 2. **"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 da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do **"trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato"** (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente." STF. AP n. 348/SC. Relator Ministro Eros Grau. Julgamento: 15.12.2006. DJ: 03.08.2007.

O objeto do contrato a ser celebrado engloba a prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria contábil voltados especificamente à área de administração pública, em favor da Câmara Municipal de Belém de Maria, compreendendo a elaboração computadorizada dos balancetes mensais, elaboração da prestação de Contas anual, bem como atendimento das notificações mensais do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco - TCE/PE, dentre outros inúmeros serviços detalhados no Termo de Referência que instrui os autos da Inexigibilidade de Licitação nº 001/2024.

Os serviços pretendidos são singulares já que permeiam diversos outros serviços das áreas orçamentária, financeira e a própria área contábil, demandando um assessoramento especializado, singular e experiente. Portanto, os serviços a serem contratados são técnicos e especializados, na forma do artigo 74, inciso III, alínea "c" da Lei Federal nº 14.133/21.

Deste modo, à luz de tudo o que foi demonstrado, resta evidente que a atividade de consultoria e assessoria contábil especializada, é, por sua natureza, uma atividade de natureza técnica e singular.

Tendo em vista o entendimento jurisprudencial e alteração legislativa trazida pela Lei n.º 14.039/2020, verifica-se que para se enquadrar como serviço técnico e singular, deve a empresa contratada possuir também notória especialização.

A notória especialização do profissional, ou da empresa para fins de contratação pela Administração Pública está delimitada na Lei de Licitações (art. 74, § 3º), vejamos:

Art. 74 (...).

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O legislador privilegiou a notória especialização decorrente de diversas fontes do saber, tais como: *desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento e equipe técnica*. Assim, possibilita-se um amplo rol documental apto a atestar a notória especialização almeja na lei.

José dos Santos Carvalho Filho³ conceitua a notória especialização da seguinte maneira:

A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade. **Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero.** Além dessas características, impõem a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que “singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.

No caso sob análise vê-se que a empresa **CAAM - Consultoria e Assessoria em Administração Municipal LTDA EPP** qualificou equipe técnica. Nesse quesito, ao verificar os documentos fornecidos pela empresa, constatou-se que os profissionais responsáveis pela execução dos serviços, sócios e colaboradores, possuem renome, larga qualificação e experiência profissional multidisciplinar.

Sendo assim, à luz do conjunto dos aspectos apresentados na documentação oferecida pela empresa para fins de comprovação da notória especialização, depreende-se como certa a notória

³ Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 25. ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587/2012. São Paulo: Atlas, 2012. pg. 269/270.

especialização profissional, sendo suas características profissionais potencialmente ideais para o exercício das funções exigidas em contrato.

Consequentemente, tendo a notória especialização da empresa sido comprovada com tamanha clareza, mormente à luz da qualificação técnica dos seus profissionais e a experiência pretérita, configura-se também a característica técnica e singular própria do serviço.

2.3. Da necessidade e justificativa da contratação

Analisando os arquivos da fase de planejamento evidenciasse que a contratação direta da empresa **CAAM - Consultoria e Assessoria em Administração Municipal LTDA EPP** encontra-se regularmente justificada pela necessidade de assegurar que a Câmara Municipal de Belém de Maria atenda às rigorosas exigências das normas técnicas de contabilidade aplicadas ao setor público, incluindo as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Não há dúvidas de que o objeto da contratação, que envolve serviços de assessoria, consultoria e orientação técnica nas áreas de planejamento orçamentário, contábil, financeiro e de gestão fiscal, requer uma expertise altamente especializada, que não se encontra disponível entre os servidores da edilidade, e ainda, pelo contexto, que não pode ser selecionada exclusivamente sob o contexto do menor preço.

Outrossim, a luz da realidade normativa vigente, considerando a complexidade e especificidade das atividades, é plausível concluir ser impraticável a realização de uma licitação para o acautelamento da demanda, uma vez que a competição é inviável devido à natureza singular dos serviços requeridos.

2.4. Dos aspectos de formalização processual

Compulsando os documentos da fase preparatória que instruem os autos epigrafados (Documento de Formalização de Demanda – DFD, Estimativa financeira da demanda e elaboração de referencial de preço de mercado, Termo de Referência, Minuta de Contrato e anexo de exigências documentais mínimas), evidencio que a demanda foi previamente submetida à apreciação da autoridade superior que ratificou a necessidade e o interesse na contratação do objeto, expedindo a competente ordem de abertura de processo que segue instruída nos autos e conta com as informações mínimas necessárias, dentre elas a expressa designação do Agente de Contratação responsável pela condução do procedimento administrativo.

No que pertine ao Documento de Formalização de Demanda – DFD, a Estimativa financeira da demanda e elaboração de referencial de preço de mercado, bem como o Termo de Referência, vislumbro que os mesmos foram confeccionados por Agentes de Contratação que atuaram na condição de membros da equipe de apoio/planejamento, na forma disposta na Portaria nº 015/2024, porquanto pessoas naturais diversas do Agente de Contratação designado para a condução do processo. Logo, neste mérito, parece-me observada a segregação de funções.

Mais a mais, observada as condições específicas da demanda posta e as documentações recepcionadas para análise e controle prévio de legalidade, valendo-me analogicamente das disposições do artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, vislumbro que os autos encontram-se instruídos com os elementos mínimos relacionados no precitado artigo, com exceção exclusivamente de alguns documentos e atos que são incompatíveis com a modalidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Da análise formal do Documento de Formalização da Demanda, entrevejo que o mesmo aborda todas as questões técnicas exigidas pela lei e pelos regulamentos incidentes na espécie, e justifica as hipóteses dispensadas, porquanto, não evidencio vício ou omissão digna de nota.

O Estudo Técnico Preliminar e a análise de riscos foram formalmente dispensados e justificados, com esteio no permissivo do artigo 8º, inciso V, da Resolução nº 003/2024.

No que pertine a formalização do procedimento, observada a sistemática do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, até o momento, demonstra-se o cumprimento das exigências elencadas nos incisos do citado artigo.

Outrossim, observando a motivação que permeia a demanda e a prova documental coligida, bem como a justificativa e o objetivo da contratação pretendida, não evidencio desvio interpretativo quanto à formalização postulada e a adequação formal da mesma com o disposto no artigo 74, inciso III, alínea “c” da Lei Federal nº 14.133/2021.

Acerca da minuta contratual vislumbro que a mesma apresenta perfeita compatibilidade com as disposições do artigo 89, §§ 1º e 2º da NLLC, e naquilo em que compatível com o objeto e forma de contratação pretendidos, atende também as cláusulas básicas elencadas no artigo 92 e incisos do mesmo diploma.

Por fim, infere-se ainda que as exigências documentais relacionadas para o ato são compatíveis com a complexidade e vulto da demanda, e que os documentos dispensados o foram com base em permissivo detalhado no artigo 72, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021.

3. Conclusão

Diante do exposto, **resta configurado o atendimento às exigências legais para contratação direta da empresa CAAM - Consultoria e Assessoria em Administração Municipal LTDA EPP por meio de inexigibilidade de licitação**, vez que a indigitada empresa comprova possuir corpo técnico especializado capaz de subsidiar as decisões da gestão administrativa da Câmara Municipal de Belém de Maria através de informações atualizadas, demonstrando elevado grau de confiança na prestação dos serviços com amplo histórico pregresso, sem olvidar para a natureza eminentemente técnica e singular do mesmo.

Sendo assim, considerando o que preceitua o artigo 74, inciso III, alínea “c” da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como o disposto no artigo 2º da Lei n.º 14.039, de 17 de agosto de 2020,

e restando demonstrado à perfeita subsunção da situação processual submetida à apreciação aos moldes das Súmulas 39 e 252 do TCU, diante da realidade instruída no Processo Administrativo nº 004/2024, Inexigibilidade nº 001/2024, esta consultoria jurídica **opina pela legalidade da contratação direta da empresa CAAM - Consultoria e Assessoria em Administração Municipal LTDA EPP, inscrita no CNPJ sob o nº 39.147.868/0001-54, por intermédio do instituto da Inexigibilidade de Licitação**, mormente em razão da observância, até a presente fase instrutiva do feito, do rito previsto no artigo 72 da Lei de Licitações e Contratos.

Por fim, ressalte-se que está o presente processo condicionado à apreciação, aprovação e ratificação da autoridade superior, e, na hipótese de ratificação, por cautela, registro a necessidade de o Agente de Contratação designado para o ato adotar todas as providências com vistas à realização da publicação do ato de ratificação e do vindouro contrato no PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas, para que surtam os seus efeitos jurídicos e legais.

É o parecer,

salvo melhor juízo.

Belém de Maria (PE), em 02 de agosto de 2024.

**DIEGO AUGUSTO
FERNANDES GONCALVES
DE SOUZA:06160111485**

Assinado de forma digital por DIEGO
AUGUSTO FERNANDES GONCALVES
DE SOUZA:06160111485
Dados: 2024.08.02 10:15:57 -03'00'

DIEGO AUGUSTO FERNANDES GONÇALVES DE SOUZA
ADVOGADO – OAB/PE Nº 30.273