



Processo administrativo de nº 000021/2021
Inexigibilidade de nº 002/2021

Parecer Jurídico

Assunto: Contratação por inexigibilidade. Serviços técnicos especializados. Assessoria e consultoria contábil. Singularidade da atividade. Notória especialização. Inviabilidade objetiva da competição. Possibilidade.

1. Relatório

Versam os autos sobre a possibilidade de contratação de serviços profissionais e consultoria contábil para a Câmara Municipal de São José do Divino (PI), objetivando, dentre a prestação dos serviços, a elaboração da prestação de contas e encaminhamento ao Tribunal de Contas do estado do Piauí, com contratação direta, por inexigibilidade.

O processo administrativo fora encaminhado pela Comissão Permanente de Licitação da casa legislativa à assessoria jurídica, para a elaboração de parecer jurídico.

É o sucinto relatório.

2. Fundamentação

Como regra, para a administração pública contratar serviços ou adquirir bens, encontra-se obrigada a realizar prévio processo licitatório, por obrigação prevista no inciso XXI, artigo 37 da Constituição Federal de 1988 e do artigo 2º da lei nº 8.666/93.

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, segundo, revela-se no propósito do poder público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo licitatório, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame (discricionariedade), como são os casos previstos no artigo 24 da lei nº 8.666/93, que 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 artigo 25 da lei nº 8.666/93, que são as hipóteses de inexigibilidade de licitação.

As inexigibilidades estão previstas no artigo 25 da lei de licitações, 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,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO DIVINO

CNPJ nº 02.940.265/0001-03
www.saojosedodivino.pi.leg.br

Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

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;

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.

§ 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 à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

No que interessa ao caso sob análise, em decorrência do inciso II do artigo, procede-se a contratação por inexigibilidade, desde que trate de serviço técnico enumerado no artigo 13, qualificados pela singularidade da atividade, pela notória especialização e pela inviabilização de competição.

No artigo 13, prevê expressamente dentre os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível, constam as assessorias ou consultorias técnicas e os serviços de auditorias financeiras ou tributários. Cita-se o referido artigo.

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)

[...]

Constata-se, portanto, que a própria lei de licitações especifica as hipóteses de exceção à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador, em que a administração pública possui discricionariedade para contratar por inexigibilidade para os casos expostos. Significa que o poder público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desprezar o ordenamento jurídico, obedecendo aos ditames constitucionais e aos princípios gerais da administração pública.

Da análise sistemática do artigo 25 combinado com o artigo 13 da lei nº 8.666/93, extrai-se que 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 em atingir de forma satisfatória o interesse público, visto que o estabelecimento da competição não representaria o melhor critério para a escolha da



proposta mais vantajosa ao poder público, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilidade objetiva de competição, sendo estes requisitos imprescindíveis.

No caso concreto, qual seja, 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 da competição.

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

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços contábeis que serão prestados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão, que preconiza independência do contador especialista e liberdade na prestação dos serviços contábeis.

Na situação ora analisada, os serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a administração pública deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, a administração, deposita na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da administração pública em que deseja contratar é subjetivo. A realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços, procedimento rígido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo, torna-se incompatível com a atribuição do exercício da subjetividade que a norma prescrita confere à administração para a escolha do trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à 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 súmula nº 39 do TCU.

Súmula nº 039/2011. 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 nº 8.666/1993.

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

Neste sentido, leciona a doutrina de José dos Santos Carvalho Filho.

Não são quaisquer serviços que podem ser contratados diretamente, mas sim os serviços técnicos e especializados. O serviço é técnico quando sua execução depende de habilitação específica. A lei faz remissão ao art. 13, onde estão mencionados vários desses serviços, como os de pareceres, auditorias, fiscalização, supervisão, treinamento de pessoal, estudos técnicos ou projetos, patrocínios de causa etc.

[...]

Além dessas características, impõe a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO DIVINO

CNPJ nº 02.940.265/0001-03
www.saojosedodivino.pi.leg.br

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’. (CARVALHO FILHO, José do Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. Ed. Lumen Juris. 2011. p. 250-251.)

Destaca-se, ainda, que a relação entre contador e cliente, seja pessoa pública ou privada, é profundamente marcada pelo elemento da confiabilidade, principalmente quando estejam envolvidos assuntos da mais alta relevância político-administrativa, como é o caso da prestação de serviços contábeis.

Avançando na análise da notória especialização do profissional ou da empresa para fins de contratação pela administração pública, vale mencionar o §1º do artigo 25 da lei nº 8.666/93, supratranscrito, bem como o estudo do artigo 25 do Decreto-Lei nº 9.295/1946, a seguir reproduzido.

Art. 25. São considerados trabalhos técnicos de contabilidade:

- a) organização e execução de serviços de contabilidade em geral;
- b) escrituração dos livros de contabilidade obrigatórios, bem como de todos os necessários no conjunto da organização contábil e levantamento dos respectivos balanços e demonstrações;
- c) perícias judiciais ou extra-judiciais, revisão de balanços e de contas em geral, verificação de haveres revisão permanente ou periódica de escritas, regulações judiciais ou extra-judiciais de avarias grossas ou comuns, assistência aos Conselhos Fiscais das sociedades anônimas e quaisquer outras atribuições de natureza técnica conferidas por lei aos profissionais de contabilidade.

§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei. (Incluído pela Lei nº 14.039, de 2020)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.039, de 2020)

Acrescenta-se, ainda, o teor da Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020, que dispõe sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por profissionais de contabilidade, a saber:

Art. 25.[...]

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO DIVINO

CNPJ nº 02.940.265/0001-03
www.saojosedodivino.pi.leg.br

§ 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.

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

Por fim, constata-se a legalidade da contratação de serviços contábeis, desde que atendido os requisitos exigidos nos dispositivos legais supramencionados.

3. Parecer

Diante do exposto, opina-se pela legalidade da contratação de serviços profissionais e consultoria contábil para a Câmara Municipal de São José do Divino (PI), com contratação direta, por inexigibilidade, fundamentada no inciso II do artigo 25 cumulado com o artigo 13, inciso III, da lei nº 8.666/93, mediante a observância do rito previsto no artigo 26 da lei de licitações.

Opina-se, ainda, pela regularidade do termo de referência e da minuta do contrato, elaborados pela comissão permanente de licitação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São José do Divino (PI), 18 de janeiro de 2021.

Pablo Edirmando Santos Normando
OAB/PI nº 7920

Renato Leal Catunda Martins
OAB/PI nº 8446