Parecer Jurídico

Processo nº 005/2025

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS – ESCRITÓRIO DE CONTABILIDADE – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PARECER

Ementa: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE CONTABILIDADE PÚBLICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133//2021. POSSIBILIDADE.

Chega para análise dessa Assessoria acervo documental, materializado em pesquisa de preço, proposta de profissional da área jurídica, acompanhado da indagação da CPL sobre a possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e Lei Federal nº 14. 133/2021.

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. 5º da Lei de Licitações e Contratos.

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 à coisa 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. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021. 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. 74 da mesma Lei.

Nos casos previstos nos incisos II e III, do art. 74, 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 III do mencionado art. 74 prevê a inexigibilidade para os serviços técnicos especializados, que elenca. Dentre os serviços técnicos para cuja realização a licitação é inexigível, estão incluídos **os serviços de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias (art. 74, III, c).** 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.

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.

DA SINGULARIADE DO OBJETO

Ainda a propósito, cumpre esclarecer que o Tribunal de Contas da União, por meio do enunciado nº 252 de seu entendimento sumulado, fixou o entendimento de que:

> "A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado".

Muito embora o texto supracitado se refira à antiga Lei nº 8.666/93, entendemos ser plenamente aplicável à nova Lei de Licitações, porquanto o inciso II do artigo 25 da antiga lei faz referência à possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos **serviços de contabilidade** que serão prestados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão. A Lei Federal nº 14.039/2020, que definiu essa atividade como singular:

Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º:

"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)

Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, serviços singulares, de um modo geral:

> "São todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente - por equipe -, sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida (2000, p. 470)."

No mesmo sentido Vera Lúcia Machado D´Ávila se expressa:

> "Singular é o serviço que, por suas características intrínsecas, não é confundível com outro. Não ser confundível com outro não significa que seja o único, mas que contenha tal qualidade ou complexidade que impossibilite sua comparação (In: DI PIETRO, 1994, p. 65)."

Por outro lado, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa singularidade seja relevante. **Ou seja, ainda que os serviços de assessoria prestados sejam singulares, é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público.**

Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello:

> "[...] a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de intervir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, esses, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessários para a satisfação do interesse em causa" (2000, p. 479)."

Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e quando o produto do trabalho do profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público. Por outro lado, como no presente caso, existem serviços que em função da sua matéria, complexidade, exigem apreciação por um corpo de profissionais alheios ao corpo de servidores da Administração.

Assim, embora não exista um critério objetivo, um padrão geral para se definir a existência de singularidade ou não em determinado serviço, estando intimamente atrelada essa análise a cada caso, entendemos que, no caso em tela, há a caracterização dos serviços técnicos especializados, e em especial por inexistir no Município mão-de-obra especializada, com grande experiência em Administração Pública, para realização de trabalhos como os de **Assessoria e consultoria em gestão e contabilidade pública.**

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre **contador e cliente**, seja pessoa pública ou privada, é profundamente marcada pelo elemento confiabilidade, principalmente quanto estejam envolvidos assuntos da mais alta relevância político-administrativa, como é o caso da prestação de serviços **contabilidade** por particulares ao Poder Público.

Assim, a presença do elemento confiança justifica o fato de o Poder Público poder escolher, dentre os muitos profissionais devidamente gabaritados e competentes, aqueles que mais despertem sua confiança, isto é, aquele que tenha, aos olhos do Poder Público, maior compatibilidade com seus desideratos (FIGUEIREDO, 1994, p. 32). Ou seja, os atributos profissionais do contratado devem despertar no contratante a convicção de que o serviço deste será irrefutavelmente superior ao dos demais, em atendimento às necessidades da Administração e às exigências da situação concreta. Também a confiança tem origem na discricionariedade de que dispõe o Poder Público ao tratar de questões da mais alta relevância jurídica ou política. Não se pode esperar que o administrador tenha objetividade total. Certamente, a escolha de certos profissionais em detrimento de outros, levará em consideração a confiança e segurança de que a atividade será realizada a contento por aquele que se contrata.

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da contratação de **serviços de assessoria e consultoria, prestados por contador** com base no art. 75, III, "c", desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais.

Recentemente, a Lei nº 14.039/2020 reconheceu o caráter singular das atividades do profissional da área de contabilidade, como já exposto.

Foi juntado comprovação da aptidão técnica da empresa contratada.

Diante do exposto e observado o valor a ser praticado na contratação que não poderá ser superior aos preços comparativamente praticados no mercado, opino pela possibilidade da contratação direta do profissional proponente no presente processo administrativo com fundamento no art. 74, III, "c", da Lei 14.133/2021.

Esse é o parecer, salvo melhor juízo.

Mogeiro-PB, 03 de fevereiro de 2025.

Flávia de Paiva

FLAVIA DE PAIVA

Advogada OAB/PB 10.432