



PARECER JURÍDICO EM INEXIGIBILIDADE

INEXIGIBILIDADE. PROCESSO LICITATÓRIO OBJETIVANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS DE CONSULTORIA NA ÁREA DE CONTABILIDADE PÚBLICA, COMPREENDENDO ORIENTAÇÃO DE SERVIDORES NAS ÁREAS ORÇAMENTÁRIAS, CONTÁBIL E FINANCEIRA, OBJETIVANDO O ACOMPANHAMENTO DA CONTABILIDADE DA CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES, DE SERRITA/PE, NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº 4.320/64, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000, DAS RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO E DEMAIS NORMAS DO DIREITO FINANCEIRO.

1. RELATÓRIO

Restou solicitado Parecer Jurídico com a finalidade de analisar os trâmites e documentos relacionados ao processo licitatório proposto sob a modalidade de Inexigibilidade, objetivando a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PROFISSIONAIS DE CONSULTORIA NA ÁREA DE CONTABILIDADE PÚBLICA, COMPREENDENDO ORIENTAÇÃO DE SERVIDORES NAS ÁREAS ORÇAMENTÁRIAS, CONTÁBIL E FINANCEIRA, OBJETIVANDO O ACOMPANHAMENTO DA CONTABILIDADE DA CAMARA MUNICIPAL DE VEREADORES, DE SERRITA/PE, NOS TERMOS DA LEI FEDERAL Nº 4.320/64, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 101/2000, DAS RESOLUÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO E DEMAIS NORMAS DO DIREITO FINANCEIRO.

O processo administrativo nº 002/2026, Inexigibilidade nº 002/2026, restou proposto com fundamento em Estudo Técnico Preliminar – ETP, Termo de Referência – TR e demais documentos, além da devida justificativa.

Como cediço, a regra para contratações no âmbito da Administração Pública exige a realização de processo licitatório, nos moldes do determinado pelo art. 37, inciso XXI da CF/88.

Ressalte-se, por oportuno, que a Carta Magna manifestou ressalvas, outorgando ao Poder Público a possibilidade de contratar sem a necessidade de tal procedimento nos casos que a legislação infraconstitucional assim permitir. Vejamos:

Art. 37. Omissis
(...)

XI - 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 técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(...)

Certo é que a obrigação de realização de processo licitatório demanda da necessidade de assegurar isonomia de oportunidades entre os interessados, cumprindo com



a obrigação constitucional de respeito aos princípios da impessoalidade e da moralidade, existindo, entretanto, situações onde resta inviável a competição.

Para tais casos o legislador tratou de prever a solução jurídica adequada, prevista no art. 74, III, “c”, da Lei nº 14.133/2021, que assim prevê:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...)

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

(...)

Assim, nas situações onde não haja viabilidade de competição, como nos casos em que se faça necessária a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, a serem prestados por empresas ou profissionais detentores de notória especialização, é possível ser concretizada a contratação direta, afastando-se a obrigatoriedade de realização de processo de escolha e de ampla concorrência.

De logo se percebe que a lei especifica hipóteses de exceção à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao Administrador, assegurando justamente a sua discricionariedade para contratar por inexigibilidade de licitação nos casos que se adequem à norma.

No caso concreto, ou seja, para a contratação de serviços de consultoria e assessoria contábil e financeira, vê-se que é impossível aferir, mediante processo licitatório, a capacidade intelectual do profissional, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, o que torna patente a inviabilidade de um certame competitivo aberto.

Nessa linha o eminente doutrinador Marçal Justen Filho (na obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, Ed. Dialética, 9ª ed. São Paulo, ano de 2002, página 289) assim se posicionou:

“Considere-se, por exemplo, o caso de contratação de advogado de prestígio para defesa do Estado em processo judicial de grande relevo. A observância da isonomia não significa considerar todos os advogados inscritos na OAB em igualdade de condições e selecionar um deles por sorteio. (...). No exemplo só podem ser contratados os advogados com reputação profissional, experiência e conhecimentos compatíveis com a dimensão e complexidade da demanda. Não se produz licitação, dentre outros motivos, por ausência de viabilidade de julgamento objetivo. Logo, não se poderia reprovar a escolha fundada em critério de confiança pessoal do administrador. Ou seja, não é possível que o mesmo fundamento que conduz à inexigibilidade seja invocado como causa de invalidade da contratação direta. Logo, a Administração poderia escolher um advogado dentre aqueles que preenchessem os requisitos de experiência, notório saber etc. Será decisão discricionária, o que não caracteriza ofensa ao princípio da isonomia.”

Importante lembrar que, ainda sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, o legislador tratou de reconhecer os serviços prestados por profissionais de contabilidade como “técnicos e singulares”, desde que comprovada sua notória especialização, sendo esta a



previsão constante na Lei nº 14.039/20, que inseriu os parágrafos 1º e 2º ao Decreto-Lei 9.295/46. Vide:

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.

Assim, a contratação de prestador de serviços de assessoria contábil por parte da Administração Pública, reveste-se de singularidade na medida em que exige do profissional argúcia e desenvoltura em seu proceder, de modo a contribuir com o Administrador Público, que depositou especial confiança sobre aquele contratado.

Neste 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 contábeis 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 interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa conveniente e necessita para a satisfação do interesse público em causa. (2000, p. 479).”

Uma consideração não menos importante reside no fato de que a norma não é taxativa ao arrolar situações hábeis a ensejar uma contratação direta por inexigibilidade de licitação. Elas estão dispostas de forma nitidamente exemplificativa, de forma outras situações onde se verifique a inviabilidade de competição também merecem albergue.

Sobre o tema é que José dos Santos Carvalho Filho (na obra “Manual de Direito Administrativo”, 14ª ed., Ed. Lúmen Juris, 2005, p. 217) assim expõe:

“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.”



Foi justamente em reconhecimento de todos os argumentos aqui já postos que surgiu a inovação legal trazida pela Lei Federal nº 14.039/20, que tratou de introduzir os parágrafos 1º e 2º ao Decreto-Lei 9.295/46, decretando que ***“Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.”***

Pelo teor do dispositivo, os serviços de advocacia e contabilidade, quando executados por profissionais notórios e especializados, são presumidamente singulares, pois nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello (na obra “Curso de Direito Administrativo”. 19 ed., São Paulo: Malheiros, 2005. p. 508) assim se passa com as produções intelectuais. Leia-se:

“(...) 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.”

Vê-se, pois, ser juridicamente possível a contratação dos serviços pretendidos por meio de processo de inexigibilidade de licitação, sendo necessário, entretanto, a análise crítica quanto ao preenchimento do requisito legal da “notória especialização”.

2. DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS

No que se refere aos requisitos legais para a aferição do cumprimento legal quanto à “notória especialização”, o legislador tratou de exemplificar as diversas formas pelas quais seria possível chegar à tal conclusão, as quais se encontram descritas no art. 74, § 3º da Lei nº 14.133/2021, que assim dispõe:

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.

(...)

É com base em tais preceitos que aqui não se buscar afirmar que a notória especialização requeira, necessariamente, o caráter de exclusividade, sendo certo que não se busca defender que apenas a pretensa contratada seria a única hábil a executar, de forma competente, os serviços objetos do ajuste. Lógico que deve haver outros, mas uma competição entre eles encontraria óbices práticos, estratégicos e, até, legais, pois se o Código de Ética Profissional do Contador veda a captação de clientes, a mercantilização da atividade e o aviltamento de honorários, então como seria possível conciliar tais imposições com a participação de contadores concorrendo em uma licitação onde o vencedor será o que ofertar o menor preço?

No caso sob análise tem-se que o proponente possui inegável experiência, constatada por meio dos Atestados de Capacidade Técnica acostados, demonstrando que o mesmo desenvolveu ou vem desenvolvendo suas funções com presteza e eficiência, nada existindo a desabonar sua conduta.



Detém, ainda, por meio de seu sócio administrador, diversas certificações relativas à área de atuação alcançada pelo objeto da contratação pretendida.

Nítido que os documentos demonstram técnica no exercício prático da função pretendida, sendo o arcabouço documental suficiente a qualificar a empresa **NAAP NUCLEO DE ASSESSORIA ADMINISTRATIVA PÚBLICA EIRELI inscrito no CNPJ 09.110.717/0001-60** como detentora de notória especialização conforme preconizado a Lei.

Por fim, o Superior Tribunal de Justiça tratou de reconhecer, além dos requisitos documentais já mencionados, a confiança do Gestor com relação ao prestador de serviços, notadamente em razão de sua qualificação profissional e outros critérios de sua discricionariedade. Vejamos:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.192.332 - RS (2010/0080667-3)
RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO
RECORRENTE : ÉLBIO DE MENDONÇA SENNA
ADVOGADO: JOSÉ ALEXANDRE BARBOZA JUNQUEIRA E OUTRO(S)
RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA. ART. 295, V DO CPC. ART. 178 DO CC/16. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ARTS. 13 E 25 DA LEI 8.666/93. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL, DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.
(...)

3. Depreende-se, da leitura dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/93 que, para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13, com inexigibilidade de licitação, imprescindível a presença dos requisitos de natureza singular do serviço prestado, inviabilidade de competição e notória especialização.

4. É impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do Advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.

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

6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, firmados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional.

7. Recurso Especial a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa.

Brasília/DF, 12 de novembro de 2013 (Data do Julgamento).

NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. MINISTRO RELATOR

Importante destacar que, além da comprovação acerca da notória especialização, a Lei nº 14.133/2021 elencou outros documentos que devem estar presentes nos processos de contratação direta, conforme se extrai do seu art. 72, transcrito a seguir:



Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Repousam nos autos os documentos constantes nos incisos de I (documento de formalização da demanda), II (proposta de preços), IV (declaração de disponibilidade orçamentária), V (documentos pessoais e de habilitação), VI (ETP), VII (pesquisas de preço) e VIII (autorização da autoridade competente).

Registro que a autorização para contratação direta **deve ser disponibilizada e mantida na página oficial do Município.**

De um modo geral e dentro do alcance imposto ao presente opinativo, levando em conta as justificativas trazidas no ETP e no TR, as comprovações documentais acerca da especialização da empresa, além das pesquisas de preço e do valor proposto para a prestação dos serviços, o qual está dentro dos limites de mercado, entende-se que estarão satisfeitos os requisitos legais postos.

Ante o exposto, **OPINA-SE**, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e financeiros e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela **regularidade do presente processo licitatório.**

Nada mais a acrescentar, **opinamos pelo prosseguimento habitual do presente processo.**

Serrita/PE, em 05 de janeiro de 2026.


Francisco **Guilherme** Gonçalves **Mendes.**
OAB/PE nº 22.177.