



PARECER S/N

INTERESSADO: Câmara Municipal de Bonito.

ASSUNTO: Homologação de procedimento de Inexigibilidade de Licitação para contratação de serviço de Assessoria e Consultoria Contábil.

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA CONTÁBIL PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE BONITO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SERVIÇOS TÉCNICOS. PREÇO ADEQUADO AO VALOR DE MERCADO. VIABILIDADE JURÍDICA.

1 - RELATÓRIO

Trata-se consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Bonito - Pará, quanto à possibilidade de contratação direta do escritório de contabilidade B F R CONTABILIDADE ME, inscrita no CNPJ: 40.867.254/0001-26, com sede na Avenida Marquês de Herval, nº 275, Bairro: Pedreira, Belém/PA, mediante inexigibilidade de licitação, para atendimento das demandas especializadas da Casa de Leis.

Os autos vieram instruídos com documentos diversos, dentre os quais se ressalta: a solicitação e justificativa da contratação a ser efetuada; manifestação informando a existência de dotação orçamentária e documentos de qualificação técnica, financeira e jurídica da empresa a ser contratada.

É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

Inicialmente, cumpre salientar que o presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido à exame, no que tange aos contornos jurídicos formais do procedimento em apreço, de modo que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido)



constituem exame técnico do órgão solicitante, bem como a verificação das dotações orçamentárias e a especificidade/cumulação do objeto do certame.

Pois bem. O dever de licitar encontra-se insculpido no art. 37, XXI da Constituição Federal, configurando limitação imposta à administração pública, em todos os seus níveis, com o objetivo de garantir a proposta mais vantajosa na aquisição de bens ou contratação de serviços pelo Poder Público.

Nesse sentido, os procedimentos necessários à esmerada realização dos certames licitatórios e das contratações entre a administração pública e os particulares estão previstos na Lei nº 8.666/93 e nas demais normas pertinentes, de acordo com as particularidades de cada modalidade.

Entretanto, há casos em que o procedimento licitatório prévio pode ser mais nocivo ao interesse público do que sua efetiva realização, seja pela demora do procedimento, pela inconveniência ou impossibilidade de realização do certame, entre outros.

Dessa forma, a Lei nº 8.666/93 estabelece as hipóteses em que a licitação será dispensada, dispensável ou inexigível, consoante elencado em seus artigos 17, 24 e 25.

A inexigibilidade de licitação aplica-se aos casos em que houver inviabilidade de competição, em razão da unicidade ou singularidade do serviço ou da pessoa, que conduz à impossibilidade lógica de disputa.

Estabelece o inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93 a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados constantes do rol, não taxativo, do artigo 13 do mesmo diploma legal, de matéria singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, situação que, em princípio, pode-se enquadrar a pretendida contratação. Vejamos:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:



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;

§ 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.

Complementarmente, o art. 13 da Lei de Licitações prevê que são considerados serviços técnicos especializados os de assessoria e consultoria, bem como patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas:

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;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

Nesse sentido Marçal Justen Filho¹ explica:

A maior utilidade do elenco do art. 13 se relaciona com a contratação direta por inexigibilidade de licitação. Como visto, o art. 25, II, da Lei 8.666/93 determina que se configure hipóteses de inviabilidade de competição nos casos

¹ MARÇAL JUNTEN FILHO, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, RT, 2016, p. 284/285.



dos serviços técnicos profissionais especializados referidos no art. 13. Ora, seria irrelevante afirmar que o elenco do art. 13 seria exaustivo, eis que o *caput* do art. 25 é exemplificativo. Dito em outras palavras, se um certo serviço técnico profissional especializado não estiver referido no art. 13, isso não impedirá a contratação direta - a qual se faria não com fundamento no art. 25, II, mas diretamente com base no *caput* do dito artigo.

A natureza singular afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e de outro lado, não restringe a ponto de ser incomum, inédito, exclusivo, etc, mas especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade ímpar. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina:

"A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana.

Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada a noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma".

Assim, a singularidade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública. Necessário se faz que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que o situe fora do universo dos serviços comuns. Escreveu Hely Lopes Meireles:

"...Tem-se entendido, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de confiabilidade por determinado profissional ou empresa cuja especialização seja reconhecida."



Esse seria um segundo aspecto da expressão "natureza singular": a singularidade do objeto em relação ao sujeito, entendimento já pacificado nos Tribunais de Contas.

Outro aspecto do termo refere-se ao modo de executar o serviço. Necessário se faz, ainda, que o sujeito execute de modo especial o objeto, o que é, em síntese, o que busca a Administração Pública: a execução do serviço de modo particularizado, de forma a assegurar seja alcançado o objetivo almejado, atendendo ao interesse público.

Sobre este aspecto, traz-se à colação a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele 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, este, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, **cada qual o faria à sua moda**, de acordo com os próprios critérios, sensibilidades, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito "A" ou pelos sujeitos "B" ou "C", ainda que todos os estes fossem pessoas de excelente reputação.

É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia



em profissional ou empresa cujos desempenho despertem no contratante a convicção de que, para o caso, são presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhes a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso”.

A importância do modo de executar o objeto do contrato, que influencia, conseqüentemente, o resultado, é fato percebido pelos Tribunais de Contas, como podemos observar da decisão abaixo transcrita, da lavra do Conselheiro Humberto Braga, do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro:

“Contrato. Prestação de serviços de consultoria. Notória especialização. A notória especialização como motivo determinante da dispensa formal de licitação configura-se quando os serviços a serem contratados pela Administração tiverem características de notável singularidade no modo da prestação ou resultado a ser obtido, suscetíveis de execução somente por determinados profissionais ou firmas de reconhecida e correspondente especialização. (RTCE 21, p. 165).

Acrescente-se ainda que a Lei n. 14.039/2020 alterou o Decreto-Lei n° 9.295, de 27 de maio de 1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por profissionais de contabilidade. Senão vejamos o que dispõe o seu art. 25, §1º:

Decreto-Lei n° 9.295/1946

Art. 25. São considerados trabalhos técnicos de contabilidade:

[...]

§ 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.

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

Neste contexto, enquadra-se o advogado, o médico, o contador, e outras profissões, cuja prestação de serviços é revelada por uma invejável criação técnica ou intelectual do responsável pela sua execução.

Ao agir de tal forma, não será transgredida a lei licitante, pois o serviço contábil a ser prestado será correspondente à necessidade do tomador do serviço, que não pode se desvincular da finalidade legal.

Possuindo o contador qualificação especial, oriundo da sua própria lei, a licitação para a escolha do melhor serviço deverá ser afastada, pelo fato de o processo licitatório, na espécie, não se afigurar como a melhor opção à finalidade pública.

Em suma, se o patrocínio, *lato sensu* falando, retrata a hipótese de singularidade do contratado, já que cada profissional imprime uma característica peculiar na condução do serviço, que o diferencia de outro, com maior razão ainda desponta a singularidade no caso em apreço, em que o serviço a ser prestado demanda a atuação no âmbito do direito financeiro, tributário, administrativo, e até mesmo no da contabilidade pública, revestindo-se, de igual modo, de natureza singular.

Nessa esteira, não há como conceber a possibilidade de competição entre profissionais da Contabilidade, porque cada contabilista é dotado de qualidades, de técnica, enfim, de atributos personalíssimos que os fazem particularmente singulares em relação a outros.



Neste sentido o **Tribunal de Contas da União (TCU)**, para elucidar melhor o assunto, **aqui trazida como paradigma**, aprovou as **SÚMULAS N° 252/2010 e 264/2011**, que definem normas e esclarecem dúvidas quanto à contratação de serviços técnicos profissionais especializados, por inexigibilidade de licitação, *verbis*:

Súmula do TCU n° 264/2011

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 n° 8.666/1993.

Súmula do TCU n° 252/2010

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n° 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.

No caso *sub examine* há inviabilidade de competição, considerando que os escritórios expertos em **contabilidade pública municipal e administrativa são restritos**.

E ainda, não se busca na contratação do contador o menor preço para realização dos serviços, e sim, do resultado da atuação do mesmo. É o resultado e a forma ágil de consegui-lo que caracterizam, também, a singularidade da prestação do serviço, pelo profissional eleito.

Sobre o tema o **Supremo Tribunal Federal** julga que a licitação é inexigível, conforme voto do Ministro Eros Roberto Grau no RE n° 466.705, que de forma salutar explicou 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".

Estabelecidas tais premissas, observa-se que no caso em tela, a Câmara Municipal de Bonito objetiva a contratação direta do escritório B F R CONTABILIDADE ME, inscrita no CNPJ: 40.867.254/0001-26, com sede na Avenida Marquês de Herval, nº 275, Bairro: Pedreira, Belém/PA, para a prestação de serviços de assessoria e consultoria contábil, com o intuito de acompanhar e assessorar os trâmites administrativos em favor do órgão legislativo.

Nesse sentido, em relação aos serviços contratados, não há dúvidas de que se tratam de serviços técnicos que se incluem no rol do art. 13 da Lei de Licitações, por estarem contemplados em mais de uma das hipóteses legais, tais como conferência das retenções de INSS, ISSQN e IRRF; abertura de créditos suplementares; elaboração do balanço anual; elaboração do orçamento anual; elaboração do RGF semestral e prestação de contas mensal junto ao TCM, entre outros.

Outrossim, no que tange à notória especialização o art. 25, § 1º da Lei 8.666/93 define que:

"Considera-se 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."

Nesse ponto, observa-se que a contratada apresenta relevante grau de qualificação, incluindo Graduação em Sistemas de Informação, além do Curso Superior em Contabilidade, satisfazendo o requisito da notória especialização.



Ademais, conforme atesta a Declaração de Capacidade Técnica firmada pelo ex-presidente da Câmara Municipal de Baião, a contratada possui experiência anterior, tendo prestado serviços ao órgão no período de 01/01/2019 a 31/12/2020.

Ressalte-se ainda que a Câmara Municipal de Bonito não dispõe de profissionais especializados em contabilidade pública em seu quadro atual, de modo que resta evidente a necessidade da contratação aludida para o correto andamento das demandas que envolvem a gestão de recursos públicos, tais como: orçamento, planejamento e prestações de contas.

Portanto, a empresa a ser contratada apresenta as características de qualificação exigidas, tais como **singularidade**, tanto do objeto quanto do sujeito, pela **relação de confiança**, além da **notória especialização** e **adequação dos serviços** ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, justificando a inviabilidade da licitação e, via de consequência, tornando inexigível o processo licitatório.

Desse modo, o fator confiança e a notória especialização dos técnicos da contratada são requisitos essenciais que levaram a contratação sob a ótica de inexigibilidade de licitação.

Finalmente, cumpre observar que o valor do contrato se amolda aos preços praticados no mercado, para prestação de serviços técnicos especializados em contabilidade pública, bem como se amolda à realidade do Município de Bonito.

Ante as razões aludidas, conclui-se pela viabilidade jurídica da contratação direta do escritório de contabilidade B F R CONTABILIDADE ME, inscrita no CNPJ: 40.867.254/0001-26, com sede na Avenida Marquês de Herval, nº 275, Bairro: Pedreira, Belém/PA, mediante inexigibilidade de licitação, visto que preenchidos os requisitos de singularidade do objeto, notória especialização da empresa a ser contratada, insuficiência dos serviços



contábeis ora existentes na Câmara Municipal e preço compatível com o praticado no mercado; com fundamento no art. 25, II e art. 13, III e V da Lei nº 8.666/93.

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica da contratação direta do escritório de contabilidade B F R CONTABILIDADE ME, inscrita no CNPJ: 40.867.254/0001-26, com sede na Avenida Marquês de Herval, nº 275, Bairro: Pedreira, Belém/PA, mediante inexigibilidade de licitação, visto que preenchidos os requisitos de singularidade do objeto, notória especialização da empresa a ser contratada, insuficiência dos serviços contábeis ora existentes na Câmara Municipal e preço compatível com o praticado no mercado; com fundamento no art. 25, II e art. 13, III e V da Lei nº 8.666/93.

Registro, por fim, que a análise consignada neste parecer se ateve às questões jurídicas observadas na instrução processual e no contrato. Não se incluem no âmbito de análise desta consulta os elementos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Bonito-PA, em 06 de junho de 2021.

DANILO COUTO MARQUES
OAB/PA 23.405