PARECER JURÍDICO

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 003/2025

INTERESSADO(A): CÂMARA MUNICIPAL DE BONITO (PA)

ASSUNTO: Contratação de serviços técnicos especializados de Assessoria e Consultoria Contábil para o desenvolvimento de atividades no âmbito da gestão administrativa nas Áreas Orçamentárias, Patrimoniais, Financeiras e demais Procedimentos Administrativos pertinentes em que se necessite do conhecimento técnico especializado a Prefeitura Municipal de Bonito/Pa.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 74, III, DA LEI 14.133/21. PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL. POSSIBILIDADE.

1. RELATÓRIO:

Trata-se de pedido encaminhado a esta Assessoria Jurídica para fins de manifestação jurídica quanto a viabilidade da contratação da empresa **BRF CONTABILIDADE,** inscrita no CNPJ nº 40.867.254/0001-26, para contratação de assessoria e consultoria contábil especializada, com ênfase em Contabilidade Pública à Câmara Municipal de Bonito/Pará, incluindo o acompanhamento de demandas administrativas e judiciais, em especial abertura do exercício contábil, análise de documentos fiscais e contábeis, conferência das retenções de INSS, ISSQN e IRRF, abertura de Créditos Suplementares, Elaboração do Balanço Anual, elaboração do Orçamento Anua, elaboração do RGF semestral, prestação de contas mensal junto ao TCM.

Acompanhamento das Prestações de Contas junto ao TCM na legislatura e após legislatura com demandas referente à Contabilidade. Esclarecendo que o rol acima é de natureza exemplificativa, podendo ser ampliado de acordo com as atualizações e inovações jurídicas benéficas ocorridas durante o período de execução do contrato.

No caso em análise, vem a Câmara Municipal de Bonito (PA) requerer a contratação em tela, nos termos acima expostos, motivo pelo qual aportam os autos nesta Assessoria Jurídica para análise, nos termos do parágrafo primeiro, do art. 53, da Lei nº 14.133/2021.

É o breve relatório do necessário ao qual essa Assessoria Jurídica passa a se manifestar, na forma do art. art. 72, inciso III, da lei 14.133/21.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA:

Consigne-se que a presente análise se restringirá aos aspectos estritamente jurídicos da questão submetida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo da premissa fundamental de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público já se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Com efeito, será examinada a adequação do procedimento administrativo instaurado à legislação vigente, bem como à documentação anexada aos autos, nos termos do § 4º do art. 53 da Lei n. 14.133/2021.

Dessa forma, verifica-se a impossibilidade de submeter a contratação à competição, o que afasta o dever geral de licitar previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, justificando-se a contratação diante da necessidade de profissionais com notória especialização, evidenciada por sua formação técnica, experiência profissional e capacidade intelectual no campo de sua especialidade, aspectos demonstrados por meio da análise curricular.

Tal impossibilidade decorre sempre da natureza do objeto, seja por sua exclusividade, como nos casos de produtos ou serviços únicos, seja porque, mesmo não sendo exclusivo, torna-se inconciliável com a ideia de comparação objetiva de propostas.

A matéria licitatória encontra-se atualmente disciplinada pela Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que veio regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988. Isso se deve ao fato de tal dispositivo constitucional não possuir eficácia plena, mas sim eficácia limitada, exigindo, portanto, a edição de legislação específica para que seu conteúdo pudesse produzir efeitos no ordenamento jurídico.

No que paira a discussão, cumpre salientar o que trata o artigo 37, XXI da CF/88, in verbis:

> “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> XXI - 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."

Percebe-se, portanto, que o dever de licitar possui viés constitucional. Esta obrigação significa não apenas aceitar o caráter compulsório da licitação em geral, mas também respeitar a modalidade já definida para a espécie de contratação a ser buscada.

Acontece que a própria Constituição da República, como sobredito, delega às legislações infraconstitucionais o possível modo de operar, dentre eles as hipóteses em que as contratações da Administração Pública não serão precedidas de processos licitatórios, o que não dispensa um processo administrativo, ressalta-se.

Essas exceções normativas denominam-se dispensa e inexigibilidade de licitação, limitadas aos casos definidos nos arts. 74 e 75 da Lei Federal nº 14.133/21, respectivamente.

Dentro do cenário fático é relevante enfatizar que a inexigibilidade de licitação é utilizada em casos que houver inviabilidade de competição, tratando-se de ato vinculado em que a administração não tem outra escolha, senão contratar, ocasião que a lei de licitações estabeleceu hipóteses legais em rol exemplificativo, como podemos observar na letra da lei.

Passando ao estudo da fundamentação legal da inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 74 da lei de licitações, nos deparamos com a seguinte determinação:

> "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;

Luciano Taques Ghignone e Rita Tourinho, por exemplo, asseveram ser a singularidade um requisito implícito na Lei nº 14.133/21 para contratação por inexigibilidade elencada :

> “Por essa razão, sempre será necessário averiguar se a competição é possível e, para isso, não há como se fugir à identificação do objeto contratual, de forma que a avaliação da singularidade do objeto é condição incontornável para a averiguação da possibilidade de competição, encontre-se ou não aquela expressamente prevista como requisito legal para a inexigibilidade.
> Não se ignora a ausência do termo “singular” na redação do art. 74, III, da Lei no 14.133/2021 como requisito para a contratação por inexigibilidade de licitação. Porém, não se vislumbra como se separar a notória especialização do prestador do serviço do caráter único (singular) da demanda da Administração Pública. Para que haja a inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição, faz-se necessária a especialidade da demanda a ser suprida por um profissional cuja especialização seja essencial ao seu atendimento. Sem uma demanda especial, ou seja, singular, a exigência de notória especialização não se sustenta, o que volta a atrair a licitação por técnica e preço.
> Para a contratação por inexigibilidade, é preciso que o serviço apresente singularidade tal, que necessite de resposta específica, que somente poderá ser fornecida por profissional com notória especialização para aquela matéria, não comportando a contratação resultante de processo licitatório impessoal. Há obrigatoriedade de se demonstrar a compatibilidade da formação do profissional contratado em relação as especificações do serviço demandado pela Administração. Logo, a singularidade do serviço é característica implícita, necessária à avaliação da notória especialização do profissional a ser contratado para atender a demanda da Administração Pública.”

No mesmo sentido, Joel de Menezes Niehbur, Ricardo Alexandre Sampaio, Francisco Sérgio Maia Alves.

Afastando-se da corrente que pugna pela comprovação da singularidade do objeto, Jacoby Fernandes afirma que a escolha do prestador de serviço está no âmbito do poder discricionário do gestor público, cabendo a este agente estatal comprovar que sua escolha recaiu entre um dos vários prestadores de serviço que detêm notória especialização em sua área de atuação.

O que tornará a licitação inexigível é a comprovação de que há maior grau de **confiança** neste prestador a ponto de entender que nenhum outro, mesmo aqueles também detentores de notória especialização, poderia suprir a necessidade da Administração Pública. Eis suas conclusões:

> *“Portanto, a conclusão a que se chega é que, mesmo não mais sendo a singularidade do objeto requisito essencial da contratação, não foi generalizada a contração de notórios especialistas. Satisfeitos os demais*

requisitos exigidos expressamente em lei, a motivação do ato deve evidenciar por que o gestor público considera que uma empresa ou profissional, já notório especialista nos termos da lei, é 'essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato'. [...]
A exigência da lei ficou agora mais clara e objetiva; sai da discussão de singular, que poderia até ser sinônimo de único no mundo, para uma discussão de confiar que uma empresa ou um profissional é o mais adequado para a execução do serviço."

Este também o posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Agravo Regimental no Habeas Corpus nº 669.347/SP:

"AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. ART. 89 DA LEI N. 8.666/1993. AÇÃO PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. REQUISITO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO SUPRIMIDO PELA LEI N. 14.133/2021. CARÁTER INTELECTUAL DO TRABALHO ADVOCATÍCIO. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DE EFETIVO PREJUÍZO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.
1. A consumação do crime descrito no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, agora disposto no art. 337-E do CP (Lei n. 14.133/2021), exige a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos.
2. O crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993 é norma penal em branco, cujo preceito primário depende da complementação e integração das normas que dispõem sobre hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitações, agora previstas na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021).
3. Dado o princípio da tipicidade estrita, se o objeto a ser contratado estiver entre as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, não há falar em crime, por atipicidade da conduta.
4. Conforme disposto no art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado.
5. A mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público.
6. Ausentes o dolo específico e o efetivo prejuízo aos cofres públicos, impõe-se a absolvição do paciente da prática prevista no art. 89 da Lei n. 8.666/1993.
7. Agravo regimental desprovido." (grifo nosso)

> 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.

Portanto, somente se admite a contratação direta por inexigibilidade de licitação prevista no inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/21 quando devidamente justificado pelo órgão licitante que a realização da licitação será inadequada para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

No caso dos autos, estamos diante de consulta sobre a possibilidade de contratação da empresa **BRF CONTABILIDADE,** inscrita no CNPJ nº 40.867.254/0001-26, para a contratação de assessoria e consultoria contábil especializada, com ênfase em Contabilidade Pública à Câmara Municipal de Bonito/Pará, incluindo o acompanhamento de demandas administrativas e judiciais pertinentes em que se necessite do conhecimento técnico especializado a Câmara Municipal de Bonito/PA

Rememora-se que a Lei nº 14.133/21 elenca diversos princípios que devem ser observados em sua aplicação, notadamente os princípios da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa e da motivação. Constata-se, dessa forma, que a escolha do notório especialista não ficará adstrita ao arbítrio do gestor público. **A motivação para sua escolha será indispensável e, para tanto, a confiança depositada no prestador de serviço torna-se de extrema relevância.**

Não se fala, portanto, em singularidade do serviço, na medida em que tantos outros profissionais poderiam prestá-lo, mas na exigência de comprovação de que, por força da **confiança** depositada em determinado prestador de serviço, apenas ele está apto a atender os anseios do ente público.

Em todos os casos listados no dispositivo, somente a Administração, na pessoa do agente administrativo responsável pela contratação, pode dizer que aquele serviço é adequado, capaz de atender ao interesse público, na medida em que deposita no prestador de serviço nível de confiança superior aos demais prestadores de serviço. Para tanto, faz-se indispensável comprovar, no bojo do processo de contratação direta, a notória especialização do profissional ou empresa. A definição de notória especialização é dada

pelo art. 6º, XIX, da lei, nos seguintes termos:

> *"XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de 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, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;"*

Infere-se que a qualidade de notória especialização não decorre de um juízo subjetivo do administrador público, mas do reconhecimento do profissional ou da empresa, dentro do campo em que atua, como apto a prestar, com excelência, o serviço pretendido. Essa notoriedade, de acordo com a lei, pode ser comprovada de diversas maneiras, como, por exemplo, desempenho anterior de serviço idêntico ou similar ao almejado pela Administração, publicações em periódicos de elevada qualificação acadêmica, reconhecimento do alto nível da equipe técnica que presta o serviço.

Especificamente sobre a justificativa do preço (pesquisa de preços), para esse tipo de contratação, cite-se o que dispõe o art. 23 da Lei n. 14.133/2021 no tocante às contrações diretas por inexigibilidade de licitação:

> Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.
> (...)
> § 4º **Nas contratações diretas por inexigibilidade** ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Destaca-se que o parâmetro de preço a ser utilizado deve ser adequado ao que prevê o art. 23 da Lei 14.133/2021, bem como a IN 65/2021, haja vista que são as características individuais do prestador de serviço que justificam sua contratação por meio de inexigibilidade de licitação.

Esta posição é amparada pela doutrina, conforme se extrai das lições de Jorge Ulysses Jacoby Fernandes:

> É comum que determinadas contratações que recaem sobre objetos singulares encontrem nessa justificativa declarações evasivas. Mesmo os objetos de natureza singular têm um preço estimado no âmbito da razoabilidade, e, para ilustrar, basta lembrar que os leilões para objetos de arte iniciam-se com uma avaliação prévia e fixação de um lance mínimo. Todos os bens e atividades humanas possuem um valor que pode ser traduzido em moeda, pois, se não tiverem valor econômico, não podem ser objeto de contrato. Um possível parâmetro **é verificar o preço que o notório especialista cobra de outros órgãos para realizar idêntico ou assemelhado. Essa verificação pode ser feita pelas publicações no Diário Oficial de inexigibilidade ou pelas cópias de recibo fornecidas pelo agente a ser contratado**. (grifou-se).

Assim, os documentos juntados, devem demonstrar que os preços estão de acordo com os praticados no mercado pelo prestador de serviço, indo ao encontro do que dispõe a legislação.

Os casos de contratação direta não dispensam a observância de um procedimento formal prévio, com a apuração e comprovação da hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, mediante procedimento administrativo que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/21:

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de 7inexigibilidade 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.

No caso concreto, entende-se que tal requisito vem aparentemente comprovado através dos documentos juntados, tais como DOD e Termo de referência, assim como a justificativa para contratação.

Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autuação da presente contratação de acordo com o art. 8º da 14.133/21.

No caso concreto, a Administração anexou ao processo a Portaria de nomeação do agente de contratação.

É salutar delinear que a administração, deverá observar as formalidades do parágrafo único do dispositivo de lei citado, devendo, ainda, ocorrer as comunicações necessárias para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo legal, como condição para a eficácia dos atos.

Ressalte-se, por fim, quanto à minuta do contrato apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 92 da Lei 14.133/21, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo.

Por fim, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do contrato e aditivos de licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas, conforme determinam o art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

3. DA CONCLUSÃO:

Com essas considerações, restritamente aos aspectos jurídico-formais, esta Assessoria Jurídica **opina favoravelmente pela contratação da empresa especializada na prestação de serviços técnicos de assessoria e consultoria contábil, para atender as atividades no âmbito da gestão administrativa nas áreas orçamentárias, patrimoniais, financeiras e demais procedimentos administrativos pertinentes em que se necessite a Câmara Municipal de Bonito/PA**, através da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa **empresa BRF Contabilidade (CNPJ 40.867.254/0001-26)**, com fundamento no artigo 74 da Lei nº 14.133/2021.

Destaque-se que a assinatura do contrato fica condicionada à juntada da certidão da SEFIN

Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer foi feita sob o prisma estritamente jurídico-formal observadas na instrução processual e no contrato, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico pertinentes, preços ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Câmara.

À consideração superior.

É o parecer, s.m.j.

Bonito(PA), 13 de janeiro de 2025.

THIAGO CUNHA NOVAES COUTINHO

Assinado de forma digital por THIAGO CUNHA NOVAES COUTINHO

Thiago Cunha Novaes Coutinho
OAB/PA nº 15.245

CAMARA MUNICIPAL DE BONITO:34688721000158
Assinado de forma digital por CAMARA MUNICIPAL DE BONITO:34688721000158