

PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº 005/2025
Inexigibilidade nº 001/2025

Interessado: Câmara Municipal de Gameleira

Assunto: Inexigibilidade para contratação de serviços de assessoria, consultoria e execução orçamentária/contábil e assessoria e consultoria financeira/gerencial para atender as necessidades da Câmara de Vereadores da Gameleira/PE

DIREITO ADMINISTRATIVO - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA, CONSULTORIA E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA/CONTÁBIL E ASSESSORIA FINANCEIRA/GERENCIAL - APLICAÇÃO DO ART. 74, INCISO III, "C", DA LEI 14.133/2021. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica sobre consulta formulada pela Câmara Municipal de Gameleira acerca da possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria, consultoria e execução orçamentária/contábil e assessoria e consultoria financeira/gerencial para atender as necessidades da Câmara de Vereadores da Gameleira/PE.

Acostaram os seguintes documentos: DFD, Termo de Referência, Justificativa da inexigibilidade, contratos públicos, documentos de habilitação, documentos de qualificação técnica, entre outros.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz da legislação de regência, incumbe a esta assessoria jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal de Gameleira, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico ou administrativo. Ressalte-se, ainda que, a análise em comento toma por base a legalidade

e regularidade do Processo de Inexigibilidade de Licitação, haja vista a presunção de veracidade e legitimidade dos atos administrativos.

Versa o presente parecer sobre a possibilidade de contratação, via inexigibilidade de licitação, de empresa especializada para prestação de serviços de assessoria, consultoria e execução orçamentária/contábil e assessoria e consultoria financeira/gerencial para atender as necessidades da Câmara de Vereadores da Gameleira/PE.

Ab initio, as contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei nº 14.133/2021.

Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, *conditio sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei nº 14.133 de 2021, autorizando a Administração a realizar contratação direta, sem licitação.

A norma esculpida no art. 74, III da Lei nº 14.133 de 2021, a qual entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição em casos em que a Administração pretende realizar a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual.

Assim, no caso em comento, a contratação é baseada no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, que trata da contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal:

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;**

(...)

§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.**

Em consonância com o exposto acima, no caso dos autos, a Administração comprova a notória especialização e a natureza dos serviços técnicos especializados, justificando a impossibilidade de competição.

De acordo com a justificativa de inexigibilidade, emitida pelo secretário executivo do órgão consulente, para a comprovação da notória especialização fora colacionado acervo documental juntado, comprova a notória especialização da empresa ora contratada, material relacionado ao profissional que a compõe, ensejando o indubitável atendimento à norma legal vigente, corroborada pela doutrina dominante sobre a matéria e do conjunto jurisprudencial arrimado no presente processo administrativo.

Afirmou ainda que a empresa além de atender aos dois elementos legalmente cobrados serviço técnico especializado e notória especialização, ainda goza da confiança desta Administração. Em assim sendo, exatamente por ser este um requisito essencialmente subjetivo, a natureza da contratação, *per se*, restará incompatível com um procedimento convencional em que se estabeleça a competição.

Deste modo, consoante a justificativa/objetivo e detalhamento da contratação c/c as declarações postas, a administração justifica tecnicamente que os serviços a serem contratados através da contratação direta em tela são os únicos a atenderem a necessidade da Administração.

Antes de adentrar no mérito de cada requisito, necessário à presente inexigibilidade, ressaltamos a inovação legislativa trazida pela Lei nº 14.039/20, que incluiu o os §§ 1º e 2º ao art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295/46:

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.

O legislador trouxe, de forma clara e literal, a caracterização dos serviços profissionais de contabilidade como técnicos e singulares, quando comprovada sua especialização.

A especialização pretendida pelo legislador foi suprida pelo parágrafo único, que delimitou a notória especialização como sendo o profissional ou a sociedade de profissionais, cujo conceito no campo de atuação, permita asseverar que o trabalho é essencial e o mais adequado à satisfação do objeto.

Passamos, agora, a analisar cada requisito de forma separada.

A presente manifestação referencial tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de contratação de empresa para prestação de serviços de assessoria, consultoria e execução orçamentária/contábil e assessoria e consultoria financeira/gerencial para atender as necessidades da Câmara de Vereadores da Gameleira/PE.

Logo ao seu início, precisamente no art. 2º, inciso V, a Lei nº 14.133/2021 trouxe previsão da aplicação de suas normas a “serviços técnico-profissionais especializados”, de logo, atraindo o estatuto licitatório para o objeto paradigma.

O art. 74 do novo estatuto licitatório, o legislador faz uma lista exemplificativa de situações que podem caracterizar essa ausência de competição, e, conseqüentemente, levar à inexigibilidade, incluindo-se aí as contratações de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área, podendo ser comprovada conforme indicado no § 3º do mesmo dispositivo.

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.

Atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a especialização notória, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação, o que acarreta a necessidade de demonstrar experiência, credibilidade e confiança na prestação dos serviços contratados, motivo pelo qual não se verifica viável a competição.

A notória especialização não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço.

Tal característica é principalmente do corpo técnico, não devendo se confundir fama com notória especialização.

Os serviços previstos na lei podem ser prestados por vários especialistas, ou seja, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração Pública, outros também podem dominá-la; no entanto, todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.

Ademais, a inadequação do serviço pelo poder público guarda estreita relação com a confiança objetiva depositada no profissional com grande reconhecimento na Região.

A confiança objetiva é demonstrada através da capacidade já demonstrada pelo contratado de executar o serviço constante no objeto, até mesmo nesta Casa Legislativa.

É a comprovação que, em várias administrações anteriores, em várias câmaras, obteve atestado positivo de capacidade técnica, comprovando o bom serviço prestado e a capacidade de atender às necessidades da Administração.

Desta feita, a confiabilidade objetiva, já amplamente demonstrada nos autos pela capacidade do contratado e a necessidade de execução dos atos administrativos obedecendo as boas práticas da administração pública, justificam a necessidade da contratação, independente do quadro de pessoal existente na administração.

Desta feita, verifica-se que os serviços de contabilidade são, efetivamente, por sua natureza, técnicos e singulares perante a Lei. *In casu*, resta, portanto, a comprovação de notória especialização da contratada – qualidade do prestador, 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, a exemplo da confiança, permita inferir que o seu trabalho é essencial e, indiscutivelmente, o mais adequado à plena satisfação do objeto a ser avençado.

Assim sendo, considerado sua alta capacitação e especialização comprovada, à de se analisar que, não se faz necessário, contudo, que a empresa ou profissional cogitado para a celebração do contrato seja o único no mercado que detenha notória especialização. Mesmo havendo mais de um, é possível a contratação direta, posto que lhe basta a comprovação de atendimento às prerrogativas tratadas no art. 74, III, “c” da Lei 14.133/2021.

Superada a possibilidade jurídica do pleito, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da Lei 14.133/2021.

III – DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Há a exigência de documentos a serem apresentados para a realização de contratações diretas, conforme determina o Art. 72 da Lei 14.133/2021.

Assim vejamos:

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.

Deve-se, todavia, esclarecer que para ser possível a contratação direta por dispensa de licitação no presente caso, substancial restando comprovado que a proposta ofertada é a mais vantajosa para a administração e a demonstração de que o valor contratado é equivalente ao praticado no mercado.

Há que se ressaltar, contudo, que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 2020. Adicionalmente, deve a pesquisa de preços refletir o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou

fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Todas estas informações devem constar pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta.

É através desta análise fundamentada que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração, cabe à assessoria orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

No caso, foram estimados os custos unitário e total da contratação a partir de cotações e contratos, por ser inexigível a licitação.

Ademais, identifica-se, também, que a empresa contratada preenche os requisitos de habilitação exigidos no termo de referência.

Além disso, vislumbra-se do restante da documentação colacionada, que foram apresentados todos os documentos necessários. Respeitando-se, assim, o que a lei estabelece para a legalidade das contratações diretas.

No que tange à minuta do contrato e sua concordância com as imposições do Art. 92 da Lei 14.133/2021, observa-se a obrigatoriedade da abordagem das seguintes cláusulas:

- Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:
- I - o objeto e seus elementos característicos;
 - II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
 - III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
 - IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
 - V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a database e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
 - VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
 - VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

Logo, da análise da minuta do contrato vinculado ao instrumento convocatório entende-se que os requisitos mínimos do art. 92 da Lei licitações foram atendidos, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância das minúcias necessárias a adequada prestação do serviço, conforme demanda da administração pública, dentro das especificações contidas no termo de referência.

Outrossim, é cediço que a Lei n.º 14.133/21 priorizou a divulgação das contratações por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e Sítio Eletrônico Oficial, devendo ser atendido pelo órgão consulente.

E ainda, o parágrafo único do art. 72 daquela mesma lei exige que 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.

Assim sendo, na hipótese aqui em comento, recomenda-se que o extrato do contrato seja publicado no sítio eletrônico deste Município e mantido no PNCP, em conformidade a nova lei de licitações e contratos e em observância aos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência.

IV – CONCLUSÃO

Em face do exposto, opina esta Assessoria Jurídica, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela possibilidade jurídica da contratação da empresa **A J ASSESSORIA E CONSULTORIA CONTÁBIL LTDA**, via inexigibilidade de licitação, no valor de R\$ 78.000,00 (setenta e oito mil reais).

É o parecer, **S.M.J.**

Gameleira (PE), 24/01/2025.



Eduardo Jorge de Melo Martins
Assessor Jurídico
OAB/PE 41.674