



Processo de Inexigibilidade n.º 03/2025

PARECER JURÍDICO

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM ASSESSORIA E CONSULTORIA EM CONTABILIDADE PÚBLICA – NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL - NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO COMPROVADA - ART. 74, III, c, da Lei 14.133/2021 – APLICAÇÃO DA LEI Nº 14.039.2020 – PRECEDENTE DO TCE/MG — COMPATIBILIDADE COM VALOR DE MERCADO - POSSIBILIDADE

Trata-se de processo de inexigibilidade de licitação que tem por objeto a contratação de pessoa jurídica para prestação dos serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria em Contabilidade Pública, consistentes na prestação de apoio técnico qualificado aos servidores da Câmara Municipal de João Monlevade, por meio de análise, orientação, elaboração de pareceres e solução de questões incomuns, específicas ou de alta complexidade, relacionadas às áreas de execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, incluindo acompanhamento de processos, interpretação de legislação aplicável, emissão de relatórios técnicos, assistência em procedimentos administrativos e suporte no atendimento às exigências de órgãos de controle e fiscalização.

No Documento de Formalização de Demanda, a Diretoria da Casa destaca a necessidade de contratação de consultoria especializada em Contabilidade Pública, considerando a crescente complexidade da gestão pública, as frequentes alterações legislativas e a busca por maior transparência e eficiência administrativa.

Ressalta ainda a importância de suporte técnico qualificado para atender às demandas específicas do setor de assessoria de contabilidade e finanças, abrangendo atividades relacionadas ao acompanhamento técnico, cumprimento de normas legais, elaboração



de pareceres, prestação de contas, apoio em sistemas informatizados e assessoramento em procedimentos contábeis e financeiros de alta complexidade.

Além do Documento de Formalização de Demanda, o feito é instruído com: ofício interno da Assessoria Contábil (fl. 07); portaria de designação do Agente de Contratação (fl. 08); indicação de disponibilidade orçamentária e financeira pela Assessoria de Contabilidade e Finanças (fl. 09); proposta comercial (fls. 11/18); documentos pertinentes à análise de valor de mercado (fls. 20/38); títulos de natureza acadêmica entre diplomas, certificados, declarações e atestados pertinentes aos profissionais Leandro de Oliveira Lima, Ana Rosa Marçal Carneiro, Carlos Alberto Ribeiro dos Santos, Eliana Gomes, Gernário Araújo Mourão, Maria Adelaide de Souza, Mikaela Mendes Coura, Pablo José Silva Figueiredo, Renata Petrina Moreira Mendes Lima, Renato de Oliveira Ramos, Ronaldo Freitas Miranda, Suane Ferreira da Piedade e Vinícius Guilherme Pinheiro de Souza (40/85); declaração contendo a relação dos profissionais integrantes da equipe técnica (fl. 64); comprovantes de regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da contratada (fls. 86/109); atestados de capacidade técnica com objeto semelhante ao de pretensa contratação (fls. 111/143); estudo técnico preliminar (fls.145/161); termo de referência (163/180).

Pois bem. A Constituição da República, no artigo 37, inciso XXI, dispõe que *“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.”*

Verifica-se, portanto, que a Lei Maior acolheu a presunção de que prévia licitação produz, em regra, a melhor contratação, entendida como aquela que assegura a maior vantagem possível à Administração Pública, com observância do princípio da isonomia.

Por outro lado, no entanto, a própria Constituição se encarregou de limitar tal presunção, ressalvando a possibilidade de contratação direta nos casos que assim forem previstos



em lei.

Conforme lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, *"o artigo 37, XXI, da Constituição, ao exigir licitação para os contratos ali mencionados, ressalva 'os casos especificados na legislação', ou seja, deixa em aberto a possibilidade de serem fixadas, por lei ordinária, hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória."*

O que se observa é a ciência, pelo poder constituinte, de que determinados casos fogem à regra geral, sendo a contratação direta a modalidade mais acertada para atender aos interesses da administração em razão de peculiaridades concretas da contratação.

Nesse sentido, o legislador ordinário previu nos arts. 72 e seguintes da lei nº 14.133/21 (Lei de Licitações), as hipóteses e processo da contratação direta, assim compreendida como gênero, em que se incluem as espécies: inexigibilidade de licitação e dispensa de licitação.

Para a contratação de serviços técnicos especializados, como no presente caso, previu-se expressamente a hipótese de inexigibilidade, assim dispondo o art. 74, III, "c":

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;

Conforme se depreende da leitura do dispositivo, para que fique configurada

¹ Pietro, Maria Sylvia Zanella Di. Direito administrativo – 31. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 426



mencionada hipótese de licitação inexigível, faz-se necessário o preenchimento de alguns requisitos, quais sejam: 1) tratar-se o objeto da contratação de um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual; 2) estar esse serviço enumerado entre as hipóteses do art. 74, III, da Lei nº 14.133/21; 3) que o contrato seja realizado com profissional ou empresa de notória especialização.

No caso sob análise, como já referido, pretende-se a contratação de um serviço técnico especializado de assessoria e consultoria em Contabilidade Pública, consistentes na prestação de apoio técnico qualificado aos servidores da Câmara Municipal de João Monlevade, por meio de análise, orientação, elaboração de pareceres e solução de questões incomuns, específicas ou de alta complexidade, relacionadas às áreas de execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, incluindo acompanhamento de processos, interpretação de legislação aplicável, emissão de relatórios técnicos, assistência em procedimentos administrativos e suporte no atendimento às exigências de órgãos de controle e fiscalização.

Tal circunstância denota, claramente, um serviço de natureza predominantemente intelectual que encontra previsão no art. 74, III, c, da Lei 14.133/21 (assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias), algo que evidencia o cumprimento dos dois primeiros requisitos enumerados.

Quanto à notória especialização, conceitua o inciso XIX, art. 6º, da Lei de Licitações que notória especialização é a 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;

Mesmo conceito é repetido no § 3º, art. 74, com expressa menção à hipótese de licitação inexigível em exame.



Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho², a lei compreende com notória especialização *“o profissional ou a empresa conceituados em seu campo de atividade”, e que tal conceito “deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero”*.

No presente caso, a documentação juntada demonstra esse bom conceito em relação à contratada Leandro Lima Assessoria Pública Ltda EPP, assim também considerado o seu corpo técnico, havendo colacionados vários atestados de capacidade técnica e contratos administrativos emitidos por órgãos públicos, além da titulação acadêmica dos profissionais a ela vinculados.

Outrossim, cuidou a administração de justificar as razões para escolha da pretensa contratada, conforme análise constante no estudo técnico preliminar, afeta ao conhecimento técnico especializado, experiência consolidada e recursos adequados para atender às demandas específicas da Casa.

Importa aqui mencionar que, embora a Lei nº 14.133/2021 não reproduza a expressão “natureza singular” presente no art. 25, II, da revogada Lei nº 8.666/1993, existe a compreensão por parte da doutrina no sentido de que a exigência de “natureza predominantemente intelectual”, prevista no art. 74, inciso III, da nova legislação, não implica redução do rigor técnico requerido para a contratação por inexigibilidade.

Trata-se, na verdade, de uma alteração terminológica, e não substancial, preservando-se a necessidade de elevada complexidade, especificidade e vínculo técnico entre o objeto contratado e o executor. Em consequência, permanecem vedadas contratações diretas para serviços triviais ou rotineiros³.

² Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de direito administrativo – 32 ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018. p. 282

³ ASQUINI, Stephanie; JURKSAITIS, Guilherme Jardim. *A nova Lei de Licitações e a ‘natureza singular’ dos serviços técnicos especializados*. JOTA, 21 nov. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/nova-lei-de-licitacoes-natureza-singular-servicos-tecnicos-especializados-21112021>. Acesso em 18 de junho de 2025. Ver também: ELO CONSULTORIA. *Singularidade: ter ou não ter, eis a questão*. Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-polemica-da-singularidade-como-condicao-para-a-inexigibilidade-de-licitacao-que-visa-a-contratacao-de-servico-tecnico-especializado-de-natureza-predominantemente-intelectual/>. Acesso em 18 de junho de 2025.



No caso em tela, analisando o objeto de pretensa contratação, as competências definidas na Lei Municipal nº 1.969/2011 para o cargo de Assessor Contábil, as inúmeras responsabilidades do setor para um orçamento atual de R\$18.000,000,00 (dezoito milhões de reais)/ano, com prestação de contas, gestão financeira, transparência e ética, regras de compliance, exigências dos órgãos de controle, chegamos à compreensão de que os serviços de assessoria e consultoria propostos não podem ser considerados como algo trivial ou comum, e que demanda, notadamente, a contratação de um profissional técnico especializado, nisso considerada sua reputação.

Ademais, tratando-se de serviço contábil, são aplicáveis ao caso as disposições contidas na Lei nº 14.039/2020, que, acrescentando dispositivos ao Decreto-Lei nº 9295/1946, previu esses serviços, por sua própria natureza, como serviços técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização nos termos da lei.

Eis, a propósito, a previsão legal em comento:

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)



A respeito, decidiu o Tribunal de Contas de Minas Gerais que, com efeito, após a edição da Lei n. 14.039/2020, os serviços de advocacia e de contabilidade são considerados, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada a notória especialização do prestador do serviço. Eis a referida jurisprudência:

REPRESENTAÇÃO. CÂMARA MUNICIPAL. REPRESENTAÇÃO EM APENSO. PREFEITURA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTORIEDADE DO PRESTADOR DOS SERVIÇOS. SINGULARIDADE DO OBJETO. LEI N. 14.039/2020. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO DESTE TRIBUNAL. LEGALIDADE. MODELOS DE DOCUMENTOS. UTILIZAÇÃO ADAPTADA AO CASO CONCRETO. AUSÊNCIA DE CLÁUSULA DE REAJUSTE DE PREÇOS NO CONTRATO. RISCO DE CONFLITO DE INTERESSES NA CONTRATAÇÃO DA MESMA EMPRESA PELA PREFEITURA E CÂMARA MUNICIPAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÕES. 1. Após a edição da Lei n. 14.039/2020, os serviços de advocacia e de contabilidade são considerados, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada a notória especialização do prestador do serviço. 2. O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais mudou seu entendimento quanto à caracterização da singularidade do objeto na contratação direta por Inexigibilidade de Licitação. 3. A utilização de modelos de documentos, desde que feita uma análise pormenorizada de cada caso, não indica ocorrência de ilegalidade por “montagem” do processo. 4. No contrato de prestação de serviços deve constar a forma e o índice de reajuste do preço contratado. 5. A mesma empresa prestadora do serviço não deve ser contratada pela Prefeitura e pela Câmara Municipal, sob pena de ocorrência de conflito de interesses. (*Representação n. 811939. Rel. Cons. José Alves Viana. Sessão do dia 14/12/2021*).

Temos, portanto, como visto, que a Lei nº 14.039/2020 tratou a questão da singularidade dos serviços técnicos prestados por advogados e profissionais da contabilidade, autorizando sua contratação direta, desde que haja comprovação de sua notória



especialização, o que, no presente caso, restou devidamente demonstrado, denotando a regularidade da pretensa contratação.

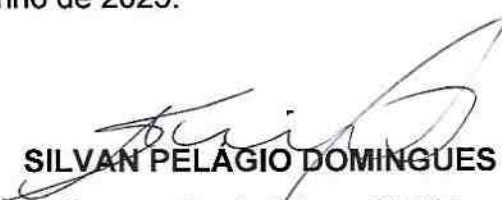
Por fim, quanto ao preço realizado, os documentos colacionados aos autos, notadamente contratos e notas fiscais, demonstram contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços (art. 23, §1º, II, Lei de Licitações), todas demonstrando a compatibilidade de mercado.

CONCLUSÃO

Deste modo, a vista do exposto e considerando a documentação carreada, entende esta Procuradoria Jurídica pelo atendimento, no caso concreto, dos requisitos legais autorizadores para a contratação por inexigibilidade de licitação de LEANDRO LIMA ASSESSORIA PÚBLICA LTDA EPP.

É, pois, o parecer de natureza não vinculativa que submetemos à superior consideração.

João Monlevade, 30 de junho de 2025.



SILVAN PELÁGIO DOMINGUES

Procurador Jurídico - CMJM

OAB/MG 102.582