



Processo de Inexigibilidade n.º 02/2025

PARECER JURÍDICO

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS EM CONTROLE INTERNO – 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 em assessoria e consultoria em controle interno, abrangendo diagnóstico e análise de processos administrativos, elaboração e implementação de planos de ação, apoio técnico na revisão de normas internas e na realização de auditorias internas administrativas, desenvolvimento de modelo de gestão de riscos, suporte nas rotinas administrativas da Controladoria, capacitação contínua dos servidores da Controladoria e orientação permanente para a conformidade legal e administrativa.

No documento de formalização de demanda, a Diretoria da Casa aponta a necessidade da contratação, destacando sua relevância para o fortalecimento institucional do Controle Interno, através de suporte técnico qualificado para a execução planejada de auditorias internas, análise de relatórios contábeis, fiscais e orçamentários, acompanhamento do Plano Anual de Contratações (PCA), avaliação do Portal da Transparência, implantação de sistema de custos administrativos, monitoramento de riscos internos e capacitação permanente da equipe técnica.

Refere que a contratação encontra respaldo na função estratégica da Controladoria, conforme disposto no art. 74 da Constituição da República, bem como nas exigências da Lei nº 14.133/2021, e busca ampliar a capacidade de atuação preventiva, garantir maior



eficiência administrativa e assegurar a conformidade institucional perante os órgãos de controle.

Além do Documento de Formalização de Demanda, o feito é instruído com: ofício interno da Assessoria de Controle Interno justificando e solicitando a contratação (fl. 09); portaria de designação do Agente de Contratação (fl. 10); indicação de disponibilidade orçamentária e financeira pela Assessoria de Contabilidade e Finanças (fl. 11); proposta de prestação de serviços (fls. 14/16); documentos pertinentes à análise de valor de mercado (fls. 18/95); documentos curriculares, entre certificados, declarações e atestados, incluindo mestrado em Ciências Contábeis e as especializações em Perícias Contábeis e em Auditoria e Controladoria, havendo também registros de publicações em sítios eletrônicos e jornal impresso com referência profissional (fls. 97/196); comprovantes de regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da contratada (fls. 198/255); atestados de capacidade técnica com objeto semelhante ao de pretensa contratação (fls. 257/282); estudo técnico preliminar (fls. 284/295) e termo de referência (fls. 297/310).

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, ressaltando 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 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

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





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 pertinente em assessoria e consultoria em controle interno, abrangendo diagnóstico e análise de processos administrativos, elaboração e implementação de planos de ação, apoio técnico na revisão de normas internas e na realização de auditorias internas administrativas, desenvolvimento de modelo de gestão de riscos, suporte nas rotinas administrativas da Controladoria, capacitação contínua dos servidores da Controladoria e orientação permanente para a conformidade legal e administrativa.

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,*

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



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 Conafill Consultoria, Auditoria e Assessoria Fiscal, assim também considerado o seu corpo técnico, mais especificamente a sócia proprietária Mariza Paulo Bragança, havendo colacionados vários atestados de capacidade técnica emitidos por órgãos públicos, além da considerável titulação acadêmica, atuação profissional, participação em bancas, entre mais.

Outrossim, cuidou a administração de justificar as razões para escolha da pretensa contratada, afeta ao conhecimento técnico e experiência para solução das questões objeto da pretensa contratação.

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.

No caso em tela, analisando o objeto de pretensa contratação, as competências definidas na Lei Municipal nº 1.969/2011 para o cargo de Controlador Interno, a atual estrutura do órgão limitado a apenas um servidor, e a natureza própria da auditoria

³ASQUINI, 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.



interna para um orçamento atual de R\$18.000,000,00 (dezoito milhões de reais)/ano, 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.

Também é importante pontuar que os serviços de auditoria interna são prerrogativa exclusiva dos profissionais da Contabilidade, conforme disposição contida no art. 3º, XXI, da Resolução nº 1.640/2021 do Conselho Federal de Contabilidade. Vejamos a disposição em comento:

Resolução CFC nº 1640/2021⁴

Art. 3º São atribuições privativas dos profissionais da contabilidade:

(...)

XXI - auditoria interna e operacional;

Assim sendo, tratando-se de serviço contábil, são aplicáveis ao caso em exame 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.

⁴ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cfc-n-1.640-de-18-de-novembro-de-2021-367541982>
Acesso em 18 de junho de 2025.



§ 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 DESTES 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 da sociedade empresa CONAFIL CONSULTORIA AUDITORIA E ASSESSORIA FISCAL LTDA.

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

João Monlevade, 18 de junho de 2025.


SILVAN PELAGIO DOMINGUES

Procurador Jurídico - CMJM

OAB/MG 102.582