

GLEIDSON ASSUNÇÃO
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

Parecer jurídico.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS.
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ASSESSORIA E
CONSULTORIA CONTÁBIL. SERVIÇOS TÉCNICOS
ESPECIALIZADOS. NATUREZA SINGULAR. ARTIGOS 74, III,
"C" DA LEI Nº 14.133/21 E 2º, §§ 1º e 2º, DA LEI Nº 14.039/20.
ANÁLISE DOS REQUISITOS FORMAIS.

1. DA DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO – ANÁLISE DE ASPECTOS FORMAIS/LEGAIS

A presente manifestação jurídica é restrita aos aspectos formais/legais do Processo Administrativo nº 008/2025, Inexigibilidade nº 008/2025, que tem por objeto a contratação de **JULIERME BARBOSA XAVIER (BM4 CONSULTORIA CONTÁBIL)** para prestar serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria nas áreas contábil, financeira e de gestão fiscal, utilizando os instrumentos e procedimentos necessários ao atendimento às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, visando o atendimento das demandas da Prefeitura Municipal de Aliança e dos Fundos Municipais de Assistência Social, Educação, Saúde e Previdência Social.

Registro que a indicação do pretense prestador de serviços, a necessidade da contratação, a estimativa de quantidade, a estimativa de valor da contratação, os requisitos da contratação e o modo de execução do objeto não serão objeto de valoração, pois estão na esfera de responsabilidades dos agentes públicos.

2. DA OBRIGAÇÃO CONSTITUCIONAL DE LICITAR E DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA NAS HIPÓTESES DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO

O art. 37, XXI, da Carta Magna, dispõe de que todas as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão realizadas mediante processo licitatório, deixando a cargo da legislação infraconstitucional a definição de casos excepcionais, *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 - ressaltados 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. (grifos nossos)

O constitucionalista José Afonso da Silva¹ ensina que licitação é um procedimento administrativo destinado a escolha de particulares para executar obras, serviços ou fornecimentos, após processo seletivo da proposta mais vantajosa:

"Licitação é um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público. O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público." (grifos nossos)

¹DA SILVA, José Afonso. Curso de direito constitucional positivo. 36ª ed. rev., e atual. São Paulo: Malheiros, 2012, pág. 676.
Rua Silveira Lobo, nº 32, Caixa Postal nº 093, Bairro do Poço, Recife-PE, CEP: 52.061.030. Contato: 3265-0400/3441-2343/3048-4840.

GLEIDSON ASSUNÇÃO
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

O saudoso Hely Lopes Meirelles² define licitação como a sucessão de atos ordenados e vinculantes voltados à seleção da proposta mais vantajosa para satisfação de determinado interesse público:

“Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse (...). Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fato de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.” (grifos nossos)

A Lei nº 14.133/21 estabelece as normas gerais de licitação e contratos para a Administração Pública, dispondo em seu art. 74 as situações em que a competição é inviável e, por conseguinte, a licitação inexigível, como bem explica Sidney Bittencourt³:

“Como preconiza a Carta Magna, a licitação pública é a ferramenta obrigatoriamente adotada pela Administração para oferecer oportunidades iguais a todos que com ela queiram contratar, sempre cotejando propostas com intuito de escolher a mais vantajosa ao interesse público. Nessa qualidade, a licitação pressupõe viabilidade de competição.

Logo, havendo comprovada inviabilidade dessa disputa, a licitação perde a sua razão de ser, advindo, como resultado lógico, as situações em que a competição não é exigida.

Nessa contextura, a inexigibilidade de licitação sempre decorrerá da inviabilidade de competição. Essa, inclusive, é expressa indicação do caput do art. 74 da Nova Lei (...)”

Dentre as possibilidades de inexigibilidade de licitação está a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, tais como assessorias ou consultorias técnicas, desde que prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, nos termos do art. 74, III, “c”, §3º da Lei nº 14.133/21:

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.

Marçal Justen Filho⁴ assevera que o serviço técnico especializado requer habilidades que não estão disponíveis ao profissional ordinário ou padrão:

“A especialização significa a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para um profissional ordinário ou padrão.

²MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42ª ed./ atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 310.

³BITTENCOURT, SIDNEY. Nova Lei de Licitações passo a passo: comentando artigo por artigo, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133, de 1º de abril/2021. Belo Horizonte: Fórum: 2021, pág. 504.

⁴JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 975-976.

Rua Silveira Lobo, nº 32, Caixa Postal nº 093, Bairro do Poço, Recife-PE, CEP: 52.061.030. Contato: 3265-0400/3441-2343/3048-4840.

GLEIDSON ASSUNÇÃO
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

*A especialização identifica uma **capacitação maior do que a usual e comum** e é produzida pelo domínio de área restrita, com **habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais** necessários ao desenvolvimento da atividade em questão. O **especialista é aquele prestador de serviço técnico profissional que dispõe de uma capacitação diferenciada, permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas.***

Fixadas as diretrizes da Lei de Licitações e contratos, é oportuno registrar que o art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.039/20, consigna expressamente que os serviços profissionais de contabilidade são, por natureza, técnicos e singulares, desde que comprovada a notória especialização:

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:

§ 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.*

A interpretação conjunta dos artigos 74, III, "c", §3º, da Lei nº 14.133/21, e art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 14.039/20, permite formular a conclusão de que os serviços prestados por profissionais de contabilidade possuem natureza técnica e podem ser contratados através de inexigibilidade de licitação, desde que comprovada a notória especialização do contratado.

Neste mesmo sentido é a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco:

PROCESSO TCE-PE Nº 24100030-0

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS FLÁVIO TENÓRIO DE ALMEIDA

MODALIDADE - TIPO: Auditoria Especial - Conformidade

AUDITORIA. AUDITORIA DE CONFORMIDADE. EXAME DA CONFORMIDADE. CONFORMIDADE. LINDB - LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO.

1. **A Lei Federal nº 14.039/2020, que alterou a Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da OAB), e o Decreto-Lei nº 9.295/1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade, em seu art. 25, § 1º, expressamente reconheceu que os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, hipótese a justificar a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, procedimento ao arribo do art. 25, inciso II, c/c o art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei Federal nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos).**

Registre-se que, apesar de ser inexigível a licitação, o processo de contratação direta deve ser formalizado e instruído com os documentos previstos no art. 72, da Lei nº 14.133/21:

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

GLEIDSON ASSUNÇÃO
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

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.

Superada a exposição legal, doutrinária e jurisprudencial, passo a análise formal/legal do caso concreto.

3. DA FORMALIZAÇÃO E INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO – ART. 72, I, II E IV DA LEI Nº 14.133/21

Observo que houve a instauração do Processo Administrativo nº 008/2025, Inexigibilidade nº 008/2025, o qual fora instruído com: **a) Documento de Formalização da Demanda** explicitando as necessidades da contratação; **b) autorizações** para abertura de processo de inexigibilidade; **c) Estudos Técnicos Preliminares**; **d) Proposta de preços** do escritório de contabilidade; **e) Pesquisas de preços** praticados pelo escritório de contabilidade em contratos similares celebrados com outros entes; **f) Estimativa de despesa**; **g) Termo de Referência** e **h) identificação de saldo e dotação orçamentária**, de modo que os requisitos previsto nos incisos I, II e IV, do art. 72, da Lei nº 14.133/21, foram atendidos.

4. DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E DOS CUMPRIMENTOS DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO - ART. 72, V, DA LEI Nº 14.133/21

As autoridades consulentes apresentaram diversos **Atestados de Capacidade Técnica** referentes à serviços similares aos que se pretende contratar como forma de comprovação da notória especialização (desempenho anterior/experiência) do escritório de contabilidade **JULIERME BARBOSA XAVIER (BM4 CONSULTORIA CONTÁBIL)**

- Conselho Regional Arquitetura e Urbanismo de Pernambuco – CAU e Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 1ª Região;
- Municípios de São Vicente Férrer, Goiana, Ferreiros, Amaraji, Primavera, Araçoiaba, Macaparana, Tracunhaém, Aliança, Ipubi;
- Câmara de Vereadores de Macaparana, de Bayeux, Primavera, Machados;
- Fundo Municipal de Saúde de Araçoiaba, Aliança, Goiana, Ipubi;
- Fundos Previdenciários de Araçoiaba, Aliança, Goiana, Ipubi;
- Fundo Municipal de Assistência Social de Araçoiaba;

Também foram apresentados os seguintes **comprovantes formação acadêmica (pós-graduação)** dos integrantes da equipe técnica:

- Julierme Barbosa Xavier (Contabilista): Pós-graduado em Contabilidade e Controladoria pela Universidade Federal de Pernambuco;

Rua Silveira Lobo, nº 32, Caixa Postal nº 093, Bairro do Poço, Recife-PE, CEP: 52.061.030. Contato: 3265-0400/3441-2343/3048-4840.

GLEIDSON ASSUNÇÃO
SOCIEDADE UNIPESSOAL DE ADVOCACIA

- José Fernando Rodrigues Filho (Contabilista): Pós-graduado em Contabilidade e Controladoria pela Universidade Federal de Pernambuco;
- Rochana Adriely de Lira Tavares (Contabilista): Pós-graduada em Auditoria e Planejamento Tributário pela Faculdade de Ciência de Timbaúba – FACET;
- Francisco Avelino da Silva Netto (Contabilista): Pós-graduado em Gestão Pública pela Faculdade Focus, em Finanças Públicas Municipais e Prestação de Contas Municipais pela Faculdade Unypública.

Além dos documentos de qualificação técnica, foram anexados aos autos Contrato Social, certidões de regularidade fiscal, social e trabalhista, qualificação econômico-financeira, declaração de não emprego de menores e registros do escritório de contabilidade e dos integrantes da equipe técnica no Conselho Regional de Contabilidade.

Nesse contexto, tem-se que o processo administrativo foi instruído com os **requisitos de qualificação** e de **habilitação** previstos no inciso V, do art. 72, da Lei nº 14.133/21,

5. DA RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇOS - ART. 72, VI E VII DA LEI Nº 14.133/21

Consta nos autos despacho de inexigibilidade indicando as razões para a escolha do contratado e a justificativa de preços, tal como determinam os incisos VI e VII, do art. 72, da Lei nº 14.133/21.

6. DO PARECER JURÍDICO - ART. 72, III, DA LEI Nº 14.133/21

A presente manifestação jurídica acerca do cumprimento dos requisitos formais visa atender ao disposto no art. 72, III, da Lei nº 14.133/21, sendo oportuno repisar que indicação do pretense prestador de serviços, a necessidade da contratação, a estimativa de quantidade, a estimativa de valor da contratação, os requisitos da contratação e o modo de execução do objeto não foram objeto de valoração.

7. DAS CONCLUSÕES E PROVIDÊNCIAS COMPLEMENTARES

Diante do exposto, opino pela regularidade formal/legal dos atos administrativos até aqui praticados no âmbito do Processo Administrativo nº 008/2025, Inexigibilidade nº 008/2025, face ao cumprimento do disposto nos artigos 72, incisos I a VII, 74, III, "c", §3º da Lei nº 14.133/21 e art. 2º, §§ 1º e 2º. da Lei nº 14.039/20.

Caso a contratação seja levada a termo, o processo deve ser instruído com as respectivas autorizações do Chefe do Executivo Municipal e dos Gestores dos Fundos Municipais de Assistência Social, Educação, Saúde e Previdência, **único requisito formal/legal que ainda resta ser cumprido para satisfação integral do disposto no art. 72, da Lei nº 14.133/21.**

Registro que os atos autorizativos da contratação direta ou os extratos decorrentes dos contratos devem ser divulgados no Diário do Município e no Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP.

Recife, 30 de janeiro de 2025.

GLEIDSON LUIZ DE ASSUNÇÃO MOURA
OAB/PE Nº 30.735