



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

PARECER JURÍDICO

Objeto: processo Administrativo Nº 040/2021 – PMC

Assunto: Inexigibilidade De Licitação Nº 008/2021 - PMC

Procedência: CPL

Interessado: Prefeitura Municipal de Curuá

Fundamento: Art. 25, II da lei 8.666/93.

I – RELATÓRIO

Cuida o presente de atendimento à solicitação de parecer pela Prefeitura Municipal de Curuá acerca da viabilidade de contratação de assessoria contábil especializada para atender a Prefeitura Municipal de Curuá e Fundo Municipal de Saúde e Fundo Municipal de Assistência Social.

Junto com solicitação de parecer veio à comprovação da documentação fiscal e probatória da especialização da titular da Pessoa Jurídica a ser contratada, sra. **JOENICE RAMOS**, devidamente registrado no conselho Regional de Contabilidade – Pará sob o nº 021176/O-5.

Em verdade, cuida-se de substituição da mesma contratada, porém desta feita via Pessoa Jurídica, o que em nada altera as conclusões já decantadas em parecer anterior sobre a contratação da profissional.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Cabem à hipótese duas indagações:

a) – Se a contratada detém especialização no ramo de prestação de serviços contábil público amplamente comprovado e



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

b) - Se a contratada possui, em tese, capacidade para licitar e, após isso, aferir seu enquadramento em uma das hipóteses previstas no Art. 25 da lei 8.666/93.

Feitas essas considerações, passo a opinar:

A lei de licitações e contratos impõe limites e obrigação à administração pública em suas diversas esferas, visando à contratação para os mais diversos fins. Sabe-se que a regra geral impõe o dever de licitar, promovendo disputa dos pretendentes ao contrato, havendo, contudo, exceções previstas na própria lei.

A licitação é a regra geral para efetivar contratação de bens e serviços para a administração pública, como bem sabido. Há casos em que não existe possibilidade concreta de definição, de comparação e de julgamento por critérios objetivos, pois nem sempre licitar conduz à contratação mais eficiente. Da mesma forma que a licitação deve ser a regra quando houver possibilidade de competição entre os interessados, a inexigibilidade também o será quando a competição for inviável, não só por força dos fatos, mas por expressa previsão legal neste sentido, apta a autorizar a contratação direta diante da inviabilidade de competição.

No caso ora analisado, a proposta está perfeitamente delineada e a justificativa do presidente da CPL apresenta densidade fática suficiente para amoldar o caso concreto na hipótese legal autorizadora da contratação direta. O processo está corretamente instruído, contendo os documentos necessários, justificativa do preço, qualificação da profissional, atestados de capacidade técnica etc.

A autoridade requisitante, além de comprovar a adequação do preço e da qualificação da profissional, também demonstra sua confiança nos resultados que pretende atingir.

O serviço de natureza técnico-Contábil, quando a serviço da Administração Pública, (Assessoria ou Consultoria) exige do profissional ou empresa especialização diferenciada.

A notória especialização, conforme definida na lei, não implica dizer que sejam únicos, inéditos ou exclusivos os serviços prestados. Essa exigência se amolda ao inciso I do art. 25, e não ao inciso II.

Entendo que a expressão “notória especialização” reclama por características próprias de trabalho e do prestador, que o distingue dos demais. O que se visa é a capacidade técnica profissional.



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

Recentemente o Congresso Nacional aprovou, por unanimidade, o PL nº. 4.489/2019 do Senado Federal e o PL nº. 10.980/2018 da Câmara dos Deputados, os quais alteraram a Lei nº. 8.906/1994 (Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil) e o Decreto-Lei nº. 9.295/1946, para dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e também por profissionais de contabilidade.

Questão que até então dividia doutrina e jurisprudência era a definição de serviços singulares. O STF inicialmente adotou posicionamento de que o serviço de consultoria e assessoria e os correlatos são, por sua própria natureza, especializados e singulares, vez que nenhum profissional realiza seu mister exatamente igual ao outro, diferenciando-se o estilo, as experiências pessoais, a formação, o conhecimento, a diligência, todos esses requisitos insusceptíveis de mensuração objetiva.

Assim, sempre entendeu o pretório Excelso que a confiança no profissional contratado era justificadora da contratação, e insindicável externamente.

Em 17 de agosto de 2020 o Congresso Nacional, ao derrubar veto presidencial, manteve texto de PL aprovado pela unanimidade das duas casas, tendo sido promulgada, como resultado, a Lei 14.039/2020, que acrescentou dois parágrafos ao art. 25 do Dec-Lei 9.205/1946:

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)



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

Impossível afastar a assertiva de que os serviços contábeis, como os advocatícios, são sempre serviços técnicos profissionais especializados. Sempre, pois é da sua essência.

E essa condição já encontra previsão expressa no art. 13 da Lei nº 8.666/93.

O que a nova lei veio pacificar foi a controvérsia acerca da singularidade dos serviços advocatícios e contábeis em si, afastando qualquer dúvida de que seu exercício é, por sua natureza, singular, rechaçando a equivocada busca por um objeto contratual inédito, extraordinário, casos incomuns, anômalos ou excepcionalmente diferenciado e novos, como defendem alguns, confundindo o inciso I com o inciso II do art. 25 da Lei 8.666/93.

Para melhor compreensão da verdadeira e legítima intenção do legislador, analisa-se rapidamente a marcha processual-legislativa até a promulgação da lei.

Oriunda do PL 10.980/2018 da Câmara dos Deputados, e PL 4.489/2019 no senado, a ementa de ambos já sinalizava que seu objeto é “*dispor sobre a natureza singular e notória dos serviços de advogados e de profissionais de contabilidade*”.

Após análise da CCJ, de 16/09/2019, o relator do projeto, senador Veneziano Vital do Rego, propôs parecer final, aprovado sob o Nº 167, de 2019, do qual se destaca:

“No que concerne ao mérito, mais que louvável, é bastante oportuna a controvérsia que o PLC nº 4.489, de 2019, pretende extinguir, muito bem explicitada, a propósito, na petição inicial da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 40, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil perante o Supremo Tribunal Federal e destacada pelo proponente na exposição de motivos do projeto de lei ora sob exame.

Com efeito, por não ter sido ainda pacificada a discussão sobre a inerência da singularidade aos serviços advocatícios, muitos profissionais estão sendo condenados pela pretensa prática de atos de improbidade administrativa, depois de terem celebrado contrato com entes públicos para o simples desempenho de atividades que lhes são próprias, e em hipóteses em que a licitação se afigura, por via de regra, patentemente inexigível, com fundamento



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

na Lei nº 8.666, de 1993, art. 25, inciso II e § 2º, combinado com o art. 13, inciso V.

(...)”

Portanto, perfeitamente identificável que a *mens legis* e a *mens legislatoris* caminham no sentido de atribuir regularidade às contratações de advogados ou escritórios de advocacia e contadores pelo Poder Público, via inexigibilidade de licitação, diante da natureza especializada, e por consequência singular de tais serviços.

Os serviços ora contratados não requerem apenas conhecimentos ordinários das ciências contábeis, mais também de direito financeiro (Leis 4320/64, 101/2000 e adjacências), administrativo, economia (Para se fazer as projeções das peças de planejamento no que tange as estimativas de receitas que serão usadas para fazer face às despesas fixadas, bem como o acompanhamento e ajustes necessários para que sejam atingidos os indicadores de efetividade dos programas de governo). Exige ainda conhecimentos específicos para definir e acompanhar o atingimento das metas fiscais como o resultado primário e resultado nominal e o acompanhamento dos riscos fiscais e as ações que devem ser tomadas caso tais riscos se materializem.

Cite-se com exemplo que atualmente, com o momento atípico com o acontecimento da pandemia do Covid-19, que traz diversos desdobramentos do ponto de vista orçamentário e financeiro, demandando análise abalizada e em tempo real de cada situação. É certo que há instrumentos legais para fazer face a estas situações, entretanto como não são situações do dia a dia e envolve simultaneamente os governos federal, estadual e municipais trata-se de questões atípicas, novas e, portanto, não pacificado.

Um exemplo prático consiste no instrumento previsto nos Art. 41, III da Lei 4.320/64 (créditos extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.); art. 44 (Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.) e art. 45 (Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.), é a abertura de Crédito Extraordinário, mas esses dispositivos podem ser abertos nas Ações de Governo já existentes na LOA ou faz-se necessário criar uma nova ação e em caso positivo a nova Ação fará parte de um dos



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

Programas de Governo já existentes ou é obrigatório a criação de um novo Programa, o mesmo raciocínio que se aplica às fontes de recursos;

Ademais, a singularidade dos serviços ora contratados se apoia ainda na decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida pelo Ministro Dias Tófoli (ARE 664945/GO Goiás de 24/03/2014), e também na Resolução n. o 11.495/2014/ TCM—PA e Prejulgado de Tese n. 0 011/2014/ TCM—PA, normas que deixam claro que a contratação de serviços contábeis pode ser feitas através de Inexigibilidade de Licitação.

Os julgados do STJ e do STF já consagraram que alguns serviços, por si só, revelam-se como singulares em cada atuação. O serviço de contabilidade pública municipal já é de natureza singular, cabendo ao contratado demonstrar a notória especialização, expressão que pode ser traduzida como “notória capacidade”.

Esta se afere diante das características pessoais, quais sejam: a formação acadêmica na área, v.g., cursos de pós-graduação e aperfeiçoamento, bem como o tempo e extensão de experiência. Não se exige um profissional extraordinário, mas que seja notoriamente capacitado quando comparado com as demais opções disponíveis, o que revela o caráter absolutamente subjetivo e de confiança que envolve a escolha.

Os conceitos e definições dos elementos autorizadores da contratação de serviços por meio de inexigibilidade de licitação já foram exaustivamente enfrentados pelo Superior Tribunal de Justiça, se destacando a seguinte decisão, em sede de Recurso Repetitivo:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. ART. 17 DA LIA. ART. 295, V DO CPC. ART. 178 DO CC/16. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. ARTS. 13 E 25 DA LEI 8.666/93. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SINGULARIDADE DO SERVIÇO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. DISCRICIONARIEDADE DO ADMINISTRADOR NA ESCOLHA DO MELHOR PROFISSIONAL, DESDE QUE PRESENTE O INTERESSE



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

PÚBLICO E INOCORRENTE O DESVIO DE PODER, AFILHADISMO OU COMPADRIO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.¹

A expressão “serviços contábeis” contido no contrato é gênero, que contempla um verdadeiro universo de atuações, para que não fique de fora nenhum serviço específico que se mostre necessário no decorrer da execução do contrato, a exigir edição de Termo Aditivo para elastecer o objeto ou mesmo nova contratação.

A própria lei, de forma objetiva e clara, relaciona o que são os serviços técnicos passíveis de contratação por meio de inexigibilidade de licitação:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

(...)

É certo que o serviço que dá ensejo à inexigibilidade, é o de natureza singular. Há muita confusão na aplicação da expressão “serviço de natureza singular”, e sua interpretação como exposta na norma autorizativa da exceção ao dever de licitar.

Singular é o serviço que qualquer um que o preste, o fará de forma particular, incomparável, posto que tocado pela marca pessoal de seu autor, insusceptível de comparação.

Celso Antônio Bandeira de Mello cunhou o seguinte conceito de singularidade para os efeitos da norma em comento:

¹ Recurso Especial Nº 1.192.332 - RS - Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. Recorrente: Élbio de mendonça Senna Recorrido: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, DJe, 19/12/2013)



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

“(...) a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor”²

Renato Geraldo Mendes, em interessante artigo no site da Zênite, mais conhecida e conceituada consultoria de licitações do Brasil, destaca os dois aspectos da singularidade, objetiva e subjetiva, e que, se todo serviço técnico especializado é singular, tanto pode ser contratado de forma direta pelo permissivo do inciso II do art. 25, da Lei 8.666/93, quanto pelo comando genérico do caput do art. 25, e tece acerca da expressão sob exame as seguintes considerações:

“(...)”

Vamos nos valer da palavra “singular” para compreender que a dimensão normativa pode ser muito maior do que a enunciativa. Apesar de constar apenas no inc. II do art. 25 da Lei 8.666/93, é possível atribuir ao adjetivo “singular” os seguintes sentidos no contexto da contratação pública:

(...)”

b) A solução (objeto) é singular quando não pode ser reduzida a padrões objetivos de descrição e julgamento, ou seja, é insuscetível de definição, comparação e julgamento por parâmetros ou critérios objetivos, tal como na hipótese prevista nos incs. XIII e XV² do art. 24, e caput do art. 25, todos da Lei nº 8.666/93.

(...)”

e) A pessoa é singular quando reúne determinadas características pessoais que **a individualizam** dos demais profissionais atuantes na mesma atividade, como na hipótese do inc. III do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

f) Por fim, é possível dizer que toda pessoa notoriamente especializada é singular.

² In Curso de Direito Administrativo. 16 ed. Malheiros, São Paulo: 2003, Pág. 50



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

Portanto, é preciso ver o Direito sob uma nova perspectiva. É preciso ir além da dimensão visual que os enunciados parecem proporcionar, pois o que está além dele é muito mais rico e encantador.

Com base na classificação apresentada, pode-se concluir, por exemplo, que nem todo serviço técnico profissional especializado, de natureza singular, deve ser contratado por inexigibilidade, necessariamente, com base no inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93. Tanto pode ser contratado com fundamento do referido preceito quanto com base no caput do citado art. 25. É fundamental ter a clareza de que todo serviço técnico profissional especializado é singular, o que não implica ter de reduzir tal singularidade ao que está dito no inc. II do art. 25.

*A diferença entre a singularidade prevista no caput e a indicada no inc. II do art. 25 ficará por conta do grau de complexidade do serviço, ou seja, se o serviço for revestido de complexidade especial ou extraordinária, demandará, em razão do risco envolvido, profissional ou empresa notoriamente especializado, implicando o pagamento a mais pelo serviço. No entanto, se o serviço é singular (insuscetível de definição, comparação e julgamento por critérios objetivos) e sem complexidade especial, extraordinária, **poderá ser contratado com fundamento no caput do art. 25 da Lei 8.666/93. É bom não esquecer que é o caput que condiciona o inc. II do art. 25, e não o contrário.**"³*

Portanto, singularidade não se confunde com ineditismo, no qual se resolveria pela contratação de fornecedor único ou exclusivo.

A ora contratada será responsável pelos serviços contábeis já elencados; por responder consultas, via de regra, verbais, entretanto, com alguns pareceres por escritos, em diversas áreas da administração municipal, tais como: contabilidade, planejamento, departamento de pessoal, financeira, licitação, controle interno, dentre outras.

Outra função importante exercida pela contratada é o acompanhamento das contas junto aos Órgãos de Controle Externo dos quais o município é jurisdicionado, este serviço consta em contrato sem ônus adicional ou prazo para execução do mesmo, e só se

³ <https://www.zenite.blog.br/o-significado-de-singularidade-no-contexto-da-lei-no-8-66693/>



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

encerrarão no momento em que as Prestações de Contas forem consideradas transitadas em julgado (o que vai para muito mais além da vigência do contrato). Os serviços ora citados, refere-se a elaboração de Respostas de Diligências, Notificações, defesas no âmbito do Tribunal de Contas, bem como Recursos, nas áreas cobertas pelo objeto do contrato em questão.

Acerca da notória especialização, a Lei 8.666/93 dispõe, de forma objetiva:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I -

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

(...)

*§ 1o Considera-se de notória especialização o **profissional** ou empresa 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 texto legal diz que a notória especialização deve ser aferida pelo conceito do profissional **no campo de sua especialidade**.

Diz ainda que este conceito deve decorrer **de uma ou mais das seguintes situações: desempenho anterior**, sem exigir tempo, quantidade, especificidade ou tamanho do ente ao qual se prestou serviços similares; **estudos**, sem exigir grau elevado como mestrado, doutorado ou pós-doutorado; **experiências anteriores...**

A expressão “**no campo de sua especialidade**” não exige uma comprovação específica a um serviço específico que se diga inédito ou único.



MARJEAN MONTE

ASSESSORIA E ADVOCACIA
SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA
OAB/PA 1098

OAB/PA 15078

III – CONCLUSÃO

Diante do expandido, e fixadas as premissas para contratação de serviços especializados via inexigibilidade de licitação, caberá à CPL, após conferida a documentação e verificada a compatibilidade dos valores com os de mercado para o mesmo tipo de serviço, indicar, de forma justificada, a presença dos requisitos autorizadores e conduzir a finalização do processo até a final contratação e providências ulteriores e, uma vez aferidos e presentes tais requisitos, entendo pela possibilidade da contratação.

É o nosso parecer, S.M.J.

Alenquer – Pará, 31 de maio de 2021.

MARJEAN DA SILVA MONTE

OAB/PA 15.078

ASSESSOR JURÍDICO P.M.C.