



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER PGM Nº 450/2022.

**REFERÊNCIA**

**Processo Administrativo:** 3687/2022.

**Assunto:** Contratação de Serviços Técnicos Especializados em Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

**Interessado:** Secretaria Municipal da Fazenda.

**EMENTA:** CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – PRESTADOR DE SERVIÇO EXCLUSIVO – SERVIÇO DE NATUREZA SINGULAR – INTELIGÊNCIA DO ART. 25, INCISO II; E ART, 13, AMBOS DA LEI Nº 8.666/1993 – POSSIBILIDADE – COMPROVAÇÃO DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E PREÇO – DEFERIMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento administrativo, visando a Contratação de Empresa Especializada nos serviços técnicos de consultoria e assessoria especializada em contabilidade aplicada ao setor público, com ênfase na execução orçamentária, financeira, patrimonial, fiscal e implantação e acompanhamento do SIAFIC no âmbito do município.

Acompanham o pedido: o a) Termo de Referência; b) Autorização do Exmo. Sr. Prefeito; Apresentação de Dotação Orçamentária; c) Justificativa da Contratação por inexigibilidade; d) Minuta de Contrato; e) Atestados de capacidade técnica comprovando a aptidão e notória técnica da empresa.

Eis, em síntese, o relatório. Convém passar à análise do mérito.

DO MÉRITO

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que o Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando, regra geral, na decisão de atos e processos



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



administrativos.

Preceitua a lei, que alguns atos administrativos devem ser precedidos de parecer para sua prática, sendo este o pressuposto/requisito do ato, fato que obriga o administrador a solicitá-lo, chamado de parecer obrigatório.

Neste caso, a obrigatoriedade a que o administrador público está vinculado, não é a da conclusão ou resultado final sugerido pelo parecerista, mas da obrigação de ter que solicitá-lo por determinação legal, podendo, inclusive, agir de forma contrária a sugerida pelo prolator.

Expondo a respeito Carvalho Filho (2016, p. 143) leciona que o parecer obrigatório *“é emitido por determinação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve a sua solicitação, como preliminar à emanção do ato que lhe é próprio”*.

Ainda a respeito, Mello (2007, p.142) ensina que se está diante desta espécie de parecer quando sua consulta é obrigatória, apesar de não necessitar praticar o ato conforme a orientação emitida, ou seja, é imperativa a sua solicitação, mas o administrador não fica vinculado ao conteúdo conclusivo disposto.

Assim, conforme exposição doutrinária, vislumbra-se, limpidamente, que a obrigação a que o administrador está vinculado por determinação normativa, é a de requerer o parecer. Mas isso não significa que ele deve decidir de acordo com as conclusões opinadas pelo parecerista, podendo agir de forma diversa, desde que motive sua decisão.

Hely Lopes Meirelles define a natureza jurídica de parecer: *“Pareceres – pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos a sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva”* (Meirelles, 2001, p. 185).

Corroborando tal tese, o Conselho Federal da OAB editou a Súmula nº. 05 que tem a seguinte redação:

**“ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO.** Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB)."*

Feitas as considerações iniciais, passemos à análise do mérito.

A referida proposta foi fundamentada com justificativa de sua contratação nos termos do art. 25, II, c/c o inciso III do art. 13 da Lei n. 8.666/93, de 21 de junho de 1993, em face da notória especialização do proponente na área dos serviços a serem contratados.

Como se sabe, a regra geral trazida pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, é que a contratação de obras, serviços, compras e alienações deverá ser precedido de devido processo licitatório, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, e obedecendo aos princípios que regem a Administração Pública e aos princípios que disciplinam os processos licitatórios.

Para tanto, foi promulgada a Lei nº. 8.666/93 e, posteriormente, a Lei nº. 10.520/02 que disciplinam os procedimentos licitatórios nas modalidades concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concurso e pregão, respectivamente.

Muito embora a regra geral para se contratar com a Administração Pública exija aos pretensos contratantes submeter-se à realização de licitação, a própria Lei nº. 8.666/93 traz algumas hipóteses, em casos excepcionais, em que não é necessária a realização do procedimento licitatório para a contratação com a Administração Pública. Tratam-se dos casos de dispensa de licitação e de inexigibilidade de licitação já mencionados anteriormente.

Neste ponto, abordaremos os aspectos sobre a contratação direta, por inexigibilidade de licitação de serviço técnico profissional especializado, mais especificamente, de assessoria contábil, em face do SIAFIC no âmbito municipal.

Configura-se a inexigibilidade de licitação quando for inviável a competição conforme a lição do reconhecido e renomado administrativista **Marçal Justen Filho**, *in verbis*:

*"Dar-se à inexigibilidade de licitação quando for inviável a competição. O conceito de inviabilidade de competição não inclui explicitado pela lei, retratando situações que caracterizam a inviabilidade de competição podem propiciar a ausência de licitação e a circunstâncias de fato, reconhecendo implicitamente a*



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



*impossibilidade de elenco exaustivo e adotado aprioristicamente”.*

Serviço técnico profissional especializado, nas palavras de BRAZ (2010, p. 580):

“é aquele que exige, além da habilidade profissional pertinente, conhecimentos mais avançados na técnica de sua execução, operação ou manutenção. Esses conhecimentos podem ser científicos ou tecnológicos, vale dizer, de ciência pura ou de ciência aplicada ao desenvolvimento das atividades humanas e às exigências do progresso social e econômico em todos os seus aspectos.”

Entende-se por serviço profissional o que se relaciona a uma profissão, isto é, uma atividade especializada de caráter permanente. Regra geral, as profissões são regulamentadas por lei específica, que outorga a habilitação legal em complementação à capacitação técnica.

A lei nº 8.666/93, conforme já narrado, contempla a inexigibilidade de competição quando houver inviabilidade da mesma, dada a natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização (Art. 25).

A notória especialização é verificada quando a empresa ou o profissional, através de desempenho anterior, estudos, publicações, organização, técnica, resultados de serviços anteriores, permita identificar que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação das necessidades do ente público tomador do serviço.

Já o serviço singular, é aquele ministrado por profissional que comprovadamente demonstre, em trabalhos anteriores, a sua destacada habilidade técnica, que o credencia para o objeto do contrato. Esta singularidade poderá decorrer também da própria profissão do contratado, pois determinados ofícios não são objeto de competição pelo menor preço, como por exemplo, a prestação de serviços jurídicos.

O art. 13 da Lei nº. 8.666/93 declara expressamente serem considerados serviços técnicos especializados os trabalhos relativos a assessorias ou consultorias técnicas e o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

Prescreve o art. 25 do Estatuto das Licitações ser inexigível a licitação quando



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



houver inviabilidade de competição para os serviços técnicos enumerados no já referido art. 13, desde que de natureza singular, e o § 1º, do mesmo art. 25, considera de notória especialidade o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, organizações, 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.

É importante, todavia, para atendimento do texto legal, que se entenda objetivamente o que venha a ser natureza singular do objeto da contratação. Entende-se que a singularidade informada pela Lei se refere ao serviço a ser prestado. Singularidade, todavia, não pode ser entendida como unidade. É singular o serviço que possua particularidades que permitam distingui-lo de outros. Tem, no corpo da Lei, o sentido de especial. Também a singularidade se ressalta da capacidade intelectual do profissional.

A singularidade dessa prestação de serviços está fincada nos conhecimentos individuais de cada profissional da advocacia, impedindo, portanto, que a aferição da competição seja plena, pois não se licitam coisas desiguais, só se licitam coisas homogêneas.

Para Mello (2011, p. 548):

“Serviços singulares são os que se revestem de análogas características. De modo geral são singulares todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente – por equipe –, sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida”.

A singularidade (capacidade intelectual) da prestação do serviço da sociedade de advogados, por si só, justifica a ausência de competição, bem como da pré-qualificação também, pois o preço da contratação não é fator crucial que direciona a melhor contratação para o ente público.

Entende-se, na verdade, ser impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do advogado, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Após a análise da Lei de Licitação, pode-se afirmar, com certeza, de que os serviços técnicos profissionais especializados relativos a patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas dos advogados, independentemente de suas qualificações pessoais, possuem natureza singular, pelo fato da notória especialização que a profissão em questão exige.

Entende-se que a notória especialização, para efeito de exonerar a Administração de prévia licitação para a contratação dos serviços, tem como critério básico o perfil da profissão da advocacia e a intelectualidade do prestador de serviços, na forma do § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93.

In casu, enquadra-se o contador, o médico, o advogado, e outras profissões, cuja prestação de serviços é revelada por uma invejável criação técnica ou intelectual do responsável pela sua execução.

Vejamos:

Súmula do TCU nº 264/2011

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Sobre o tema o Supremo Tribunal Federal julga que a licitação é inexigível, conforme voto do Ministro Luiz Roberto Barroso no ADC nº 45, que de forma salutar explicou, in verbis:

"São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



mercado" .

O Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Roberto Barroso, ao invocar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição, identificou que há expressa autorização constitucional para o legislador ordinário criar hipóteses de dispensa de licitação. Segundo o dispositivo, "ressalvados os casos especificados na legislação", a Administração deve contratar por meio de processo licitatório.

Mas reconheceu que, apesar dessa autorização, "é preciso estabelecer critérios e parâmetros dentro dos quais a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação" estará de acordo com os princípios constitucionais que incidem na matéria, entre os quais a moralidade, a impessoalidade e a eficiência.

Assim, entendeu que a contratação direta de serviços de advocatícios e contábeis — prevista pelo artigo 26 da lei das licitações — deve observar as exigências formais e de publicidade contidas na lei, especialmente o dever de motivação expressa, a fim de permitir a verificação de eventuais irregularidades pelos órgãos de controle e pela própria sociedade.

Quanto à "notória especialização" — art. 13 do diploma —, Barroso considerou que a escolha "deve recair sobre profissional dotado de especialização incontroversa, com qualificação diferenciada, aferida por elementos objetivos e reconhecidos pelo mercado. Sobre a "natureza singular do serviço" — art. 25, II, da Lei 8.666 —, fixou que os serviços advocatícios e contábeis prestados sem licitação não podem ser feitos por órgão ou entidade da própria Administração. Isto é, o objeto do contrato não pode se referir a "serviço trivial ou rotineiro".

Certamente, como bem apontado pelo insigne Ministro do Excelso Pretório, a confiabilidade no serviço em questão é requisito que deve ser considerado no ato da contratação, porquanto um contador e ou outro profissional, como o advogado, por ex., que não atue de forma contundente não só em causas ordinárias, mas também nas ações que requerem experiência, como aquelas típicas da Contabilidade Pública/Municipal, não terá a confiabilidade da Administração para promovê-las.

Embora não seja reconhecidamente exaustiva a relação constante do art. 25 da Lei nº. 8.666/93, ela contempla expressamente a contratação de profissional de contabilidade.

Contratando diretamente o escritório de contabilidade que detem alta expertise no objeto a ser contratado, não estará a autoridade administrativa cometendo



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



infrações e nem agindo no vácuo da lei, visto que a Lei 8.666/93 não impede a aludida tomada de posição, devendo apenas o administrador justificar a escolha dentro de uma razoabilidade.

Portanto, diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria contábil, fincados, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional.

Além do mais, para demonstrar sua notoriedade, o profissional pode publicar obras de cunho científico e outros trabalhos que comprovem seu conhecimento vasto sobre a matéria, mostrando que é o profissional mais adequado a ser contratado.

Por fim, a inviabilidade de competição se dá quando se torna impossível competir trabalhos intelectuais. A prestação de serviços de contabilidade pública se dá de forma totalmente intelectual. Não existe uma fórmula a ser seguida. Assim, é inviável a competição.

Por conseguinte, o art. 2º, da Instrução Normativa nº 002/2011, do Colendo Tribunal de Contas do Estado de Alagoas, prescreve que:

A inexigibilidade de licitação, nos casos mencionados no art. 1º, deve estar subordinada ao atendimento dos requisitos legais da inviabilidade de competição somada à contratação de serviços de natureza singular com profissionais ou empresas de notória especialização.

Portanto, pela documentação acostada aos autos, conclui-se pelo preenchimento dos referidos critérios e, de consequência, pela viabilidade da contratação direta, pelo princípio da inexigibilidade de licitação, de escritório de contabilidade para a prestação de assessoria aos Municípios, observada a recomendação acima mencionada.

Portanto, o fator confiança e a notória especialização dos técnicos da contratada são requisitos essenciais que levaram a contratação sob a ótica de inexigibilidade de licitação.

A Lei Federal n. 8.666/93, na hipótese do art. 25 dispõe o seguinte:

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

(...) II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza





ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

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

(...) III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

Repise-se que, para que se caracterize a situação de inexigibilidade descrita no supracitado inciso II do art. 25, é necessária a configuração, no caso concreto, do requisito de admissibilidade expressamente previsto no caput do art. 25, qual seja, a inviabilidade de competição que, em tais situações somente se perfaz através da presença cumulativa de dois pressupostos: a singularidade do serviço e a notória especialização do contratado.

De tal forma, temos que a Prefeitura Municipal especificou as necessidades visando usufruir dos serviços objetivados, justificando exaustivamente as dimensões das atuações técnicas que se busca contratar, e, data vênia, atuações estas corroboradas na proposta contratual apresentada pelo particular o que revela simetria entre a necessidade pública e a execução dos serviços.

A Lei Federal nº 14.039, aprovada em 17 de agosto de 2020, reconheceu que os serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade têm natureza técnica e singular e podem ser contratados pela Administração Pública sem licitação, quando for comprovada a sua notória especialização. Para isso, a lei alterou o Estatuto da OAB (Lei nº 8.906, de 1994) e o marco legal do Conselho Federal de Contabilidade (Decreto-Lei nº 9.295, de 1946).

Nos termos da mencionada Lei, têm notória especialização os profissionais ou as sociedades de profissionais de advogados e contadores *"cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de 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"*.

**DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, opina-se pelo deferimento do pleito, com a sequência



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



autorização do Exmo. Sr. Prefeito para a contratação ora buscada, vez que preenchidos os requisitos legais insertos no art. 25, II, e art. 13 da Lei nº 8.666/93 e os requisitos apresentados na nº 002/2011 do TCE/AL.

Assim, retornem os autos ao órgão de origem, para adoção das medidas que entender pertinentes.

Este parecer contém 10 (dez) laudas, todas rubricadas pelo procurador signatário.

Sem embargos de douts posicionamentos, é o parecer, S.M.J.

Maragogi/AL, 28 de dezembro de 2022.

**THÚLIO EDUARDO DA CRUZ PEIXOTO**  
Procurador Geral do Município  
OAB/AL Nº 11.902