



**FLORIANO**  
GOVERNO MUNICIPAL

**ADMINISTRAÇÃO**  
Secretaria Municipal de  
Administração



## ***PARECER JURÍDICO***

**Processo Administrativo nº 001.0009404/2020**

**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO nº 001/2021**

**SOLICITANTE:** Secretaria Municipal de Finanças-PI.

**DA:** Assessoria Jurídica da CPL do Município de Floriano-PI.

**PARA:** Comissão Permanente de Licitação de Floriano-PI.

**ASSUNTO:** Emissão de Parecer Jurídico sobre a possibilidade de contratação de serviços técnicos especializados em Assessoria e Consultoria em Contabilidade Pública para auxiliar o município no cumprimento do dever legal de prestação de contas, adotando as medidas necessárias para a prestação de contas dos recursos administrados aos cidadãos e aos Órgãos de Controle, em obediência ao Princípio da Transparência das Contas Públicas, constante da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL) e outros Dispositivos Legais.

***EXAME DA LEGALIDADE DA  
CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS  
TÉCNICOS ESPECIALIZADOS.  
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.  
ARTIGO 13, INCISO III C/C ARTIGO 25,  
INCISO II C/C ARTIGO 38, PARÁGRAFO  
ÚNICO, DA LEI Nº 8.666/93.  
CONTROLE PREVENTIVO DA  
LEGALIDADE. OBSERVÂNCIA DAS  
NORMAS E PRINCÍPIOS  
NORTEADORES DA ADMINISTRAÇÃO  
PÚBLICA.***

### **1. OBJETO DA ANÁLISE**

Trata-se de solicitação formulada pela Ilma. Sra. Secretária de Finanças do Município de Floriano-PI acerca da possibilidade legal de contratação direta, através de Inexigibilidade de Licitação, com fundamento no Artigo 25,



**FLORIANO**  
GOVERNO MUNICIPAL

**ADMINISTRAÇÃO**  
Secretaria Municipal de  
Administração



inciso II, c/c Artigo 13, inciso III, da Lei nº 8.666/93, dos serviços técnicos especializados em Assessoria e Consultoria em Contabilidade Pública para auxiliar o município no cumprimento do dever legal de prestação de contas, adotando as medidas necessárias para a prestação de contas dos recursos administrados aos cidadãos e aos Órgãos de Controle, em obediência ao Princípio da Transparência das Contas Públicas, constante da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL) e outros Dispositivos Legais.

Conforme termo de justificativa apresentada pela Ilustríssima Secretária de Finanças, para o cumprimento desse propósito, torna-se imprescindível buscar orientação especializada para a elaboração de relatórios de gestão e o correto preenchimento dos demonstrativos que evidenciam as receitas, as despesas e o patrimônio do Município, pois a legislação fixa prazos para que esses dados sejam publicados na internet, nos diários oficiais e nos jornais de grande circulação, bem como consolidados e fornecidos aos órgãos de controle.

Afirma que a necessidade de contratação dos serviços especializados de assessoria e consultoria em Contabilidade Pública Municipal se tornou ainda mais imprescindível porque no ano de 2017, o Tribunal de Contas do Piauí, trouxe significativa inovação com a implantação da sistemática da prestação de contas, ao novo padrão de contabilidade aplicada ao setor público.

A luz dessas inovações, o gestor público ficou na contingência de contratar pessoal técnico especializado detentores da confiança necessária para orientá-lo na difícil arte de administrar seguindo os princípios norteadores da administração.

Diante disso, tendo em vista a necessidade apresentada na justificativa, é indispensável a contratação de consultoria especializada com vistas a prestação dos serviços acima.

É o importante a informar.

Em seguida, exara-se o opinativo e análise jurídica.



FLORIANO  
GOVERNO MUNICIPAL

ADMINISTRAÇÃO  
Secretaria Municipal de  
Administração



## 2. DAS PRESCRIÇÕES LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS SOBRE A MATÉRIA

Sobre o assunto, a principal celeuma que existe, é o cumprimento dos requisitos previstos no Artigo 26, da Lei nº 8.666/93, em especial, a notória especialidade do fornecedor, a singularidade do objeto e a justificativa dos preços e dos serviços.

O Estatuto de Licitação e Contratos, no parágrafo único, do artigo 38, da Lei nº 8.666/93, assim dispõe:

*“As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”*

A inexigibilidade de licitação está prevista no artigo 25, da Lei nº 8.666/93, sendo posicionamento majoritário na doutrina que as hipóteses elencadas nos incisos deste artigo são meramente exemplificativas.

Especificamente no que tange às hipóteses ensejadoras da inexigibilidade de licitação, pretende-se, nesta oportunidade, abordar as considerações jurídicas relacionadas aos casos previstos no inciso II, do artigo supra, dispositivo cujo teor deverá ser objeto de análise sistêmica, observando-se ao conteúdo do artigo 13, da mesma Lei nº 8.666, de 1993, a fim de delimitar o que seria a singularidade dos serviços exigida pela lei.

Pautado por essa perspectiva, não se mostra razoável impor ao gestor público que, na imensidão de obrigações administrativas e legais, contrate os serviços de assessoria e consultoria contábil levando-se em conta, exclusivamente o menor preço, menosprezando o elemento essencial que é a natureza intelectual dos serviços e o resultado pretendido através dessa relação de confiança.

No que tange a notória especialidade prevista na lei, cumpre destacar que, o **Processo Administrativo nº 001.0009404/2020**, consta portfólio contendo as especialidades e experiências do profissional contratado,



**FLORIANO**  
GOVERNO MUNICIPAL

**ADMINISTRAÇÃO**  
Secretaria Municipal de  
Administração



preenchendo, portanto, a notória especialidade exigida no Artigo 25, inciso II c/c artigo 13, inciso III, da Lei nº 8.666/93.

Com efeito, embora haja uma pluralidade de escritórios de assessoria e consultoria contábil em condições de desempenhar os serviços para Prefeitura Municipal de Floriano-PI, junto a Secretaria Municipal de Finanças nos vários serviços já explicitados, cada profissional tem suas qualidades técnicas no desempenho da função, sendo reconhecido pela sua forma de atuar, de sorte que, até mesmo para questões da nossa vida civil, a contratação não está atrelada ao preço, mas sim no elemento confiança.

O serviço contábil tem na singularidade a sua essência, por possuir natureza personalíssima e intelectual, decorrente de conhecimentos individuais que foram absorvidos pelo profissional ao longo de sua vida. A formação acadêmica, as experiências anteriores, os aspectos culturais, econômicos, éticos e morais da sociedade na qual está inserido torna cada profissional único, com habilidades e capacidades técnicas diferenciadas para lidar com as demandas que lhe são apresentadas.

A Lei de Licitações Públicas confere aos gestores a faculdade discricionária de apreciar e escolher quais empresas ou profissionais podem prestar serviços de melhor qualidade em situações específicas. Nesse sentido, os artigos 24 e 25 permitem a contratação direta, dispensando ou inexigindo a competição através de procedimento licitatório.

Assim, reconhece a lei que as contratações de assessoria e consultoria contábil poderão configurar situações em que a competição pode se tornar inviável, permitindo a contratação direta dos profissionais ou empresas com notória especialização que melhor atendam às necessidades da administração pública.

Ademais, no que se refere aos requisitos exigidos no inciso II e III, do parágrafo único, do Artigo 26, da Lei nº 8.666/93, compulsando os autos, é forçoso concluir que a escolha recaiu diretamente sobre a empresa GAUCON CONSULTORIA CONTÁBIL EIRELI-EPP, tendo em vista a sua atuação na área



FLORIANO  
GOVERNO MUNICIPAL

# ADMINISTRAÇÃO

Secretaria Municipal de  
Administração



como os citados acima, de modo que, a notória especialização do contratado, são reconhecidos por sua credibilidade no ambiente contábil.

No caso concreto, a inviabilidade de competição para a contratação da referida empresa, se torna patente porque, de fato, não há como comparar entre profissionais que prestam serviços de assessoria e consultoria contábil, qual deles possui melhores condições técnicas de alcançar os resultados exigidos pela gestão.

Outro ponto decisivo para a escolha da empresa GAUCON CONSULTORIA CONTÁBIL EIRELI-EPP, reside no grau de confiança que a Secretária de Finanças depositou no profissional a ser contratado.

A propósito, o profissional contratado preenche o requisito relativo a notória especialidade, conforme consta nos autos do processo físico e de acordo com o que exige a Lei no artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93.

Analisando o tema, é extrema de dúvidas a autorização legal no sentido de inexigir o procedimento licitatório para contratação dos serviços explanados.

Inclusive, nesse sentido, o Doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>, resume de maneira clara e objetiva a questão da **singularidade**, pontuando:

**“Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos estes que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto a maior ou menor**

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª Ed. São Paulo: Malheiros p. 332.



FLORIANO  
GOVERNO MUNICIPAL

# ADMINISTRAÇÃO

Secretaria Municipal de  
Administração



satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito A ou pelos sujeitos B ou C, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação. É natural, pois que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para o caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a **confiança** de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. Há, pois, nisto, também um componente subjetivo ineliminável por parte de quem contrata".(sic)

Por isso que, o requisito essencial para contratação dos serviços técnicos especializados não está no preço e sim na confiança depositada pela Secretária de Finanças no profissional que ele deseja contratar.

Por todas essas razões é que os gestores podem exercitar a margem de discricionariedade que a própria lei lhes faculta, uma vez que serão diretamente prejudicados se não contarem com um serviço de qualidade, nesse cenário, os serviços prestados pela empresa GAUCON CONSULTORIA CONTÁBIL EIRELI-EPP.

Destaque-se que este requisito foi, inclusive, objeto de análise por parte do egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), que, através do ex-Ministro Eros Grau, assim se posicionou acerca da confiança:

"Serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços- procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à



**FLORIANO**  
GOVERNO MUNICIPAL

**ADMINISTRAÇÃO**  
Secretaria Municipal de  
Administração



Administração para a escolha do 'trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato' (AP nº 348/SC, Plenário, rel. Ministro Eros Grau, j. Em 15.12.2006, DJ de 03.08.2007)

Portanto, a contratação de serviços contábeis por inexigibilidade de licitação encontra amparo no artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, desde que presentes os requisitos concernentes à singularidade do objeto e à notória especialização do contratado.

O conceito de singularidade de que trata o artigo 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado. **Acórdão 2993/2018-Plenário (Relator Bruno Dantas)**

O TCU possui entendimento pacificado, no sentido de que a contratação de serviços contábeis por inexigibilidade de licitação não é, por si só, tida como vedada, podendo ser realizada, desde que presentes os requisitos necessários concernentes à singularidade do objeto, à notória especialização do contratado e se enquadrar como serviço técnico especializado, entre os mencionados no artigo 13, da Lei 8.666/93, nos termos da Súmula 252. (Acórdãos 416/2008; 3413/2013; 669/2012 e 2012/2007 todos do Plenário, além dos Acórdãos 2124/2008 e 5526/2010 da 1ª Câmara, e os Acórdãos 3795/2013; 3095/2008 e 4050/2011 da 2ª Câmara).

Decorrente da terminologia "inferir" prevista no § 1º, do artigo 25 da Lei 8.666/93, a **Súmula 39 do TCU** apresenta o elemento confiança como critério para seleção do executor, desde que este seja um notório especialista e os demais requisitos da legislação sejam cumpridos.

Dessa forma, a notória especialização não é a causa da inexigibilidade, mas condição para selecionar o contador que inspira mais confiança na execução do serviço técnico especializado.



**FLORIANO**  
GOVERNO MUNICIPAL

**ADMINISTRAÇÃO**  
Secretaria Municipal de  
Administração



No **Acórdão 2762/2011 Plenário**, o TCU revela que não é a complexidade da demanda que determina a singularidade, ao passo que no **Acórdão 2832/2014** também do Plenário, o TCU deixa claro que singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.

Já no que tange ao preço do serviço contratado para a assessoria e consultoria especializada, o valor da proposta, principalmente com os preços desses serviços prestados por outros profissionais em Municípios do porte de Floriano-PI, observa-se que o valor da proposta está compatível com os preços de mercado.

Portanto, considerando a natureza e complexidade dos serviços, considerando também a sua compatibilidade com os preços praticados por outros municípios do Estado do Piauí, conclui-se que a proposta apresentada não contém custos em descompasso com o mercado, sendo perfeitamente adequada, às necessidades e capacidade financeira do Município.

Por fim, analisando o **Processo Administrativo de Inexigibilidade de Licitação nº 001.0009404/2020**, resta comprovado que o processo administrativo em comento foi devidamente instruído, observando-se todas as formalidades e requisitos conforme determina a legislação, sendo imperioso o reconhecimento de sua regularidade.

### **3. DA POSSIBILIDADE LEGAL DE CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS ATRAVÉS DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.**

Após análise do Processo de Inexigibilidade, é forçoso concluir que, os serviços técnicos especializados em Assessoria e Consultoria em Contabilidade Pública para auxiliar o município no cumprimento do dever legal de prestação de contas, adotando as medidas necessárias para a prestação de contas dos recursos administrados aos cidadãos e aos Órgãos de Controle, integram o rol de serviços técnicos especializados previstos no Artigo 13, inciso III c/c artigo 25, inciso II, da



**FLORIANO**  
GOVERNO MUNICIPAL

**ADMINISTRAÇÃO**  
Secretaria Municipal de  
Administração



Lei nº 8.666/93 que autoriza a contratação direta mediante inexigibilidade de licitação.

Assim, como bem pontuou o mestre Celso Antônio Bandeira de Mello, um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos estes que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

Ou seja, a singularidade do objeto não se confunde com singularidade do contratado, pois embora um tanto numeroso o mercado profissional brasileiro, o que nos leva a crer que outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade ofertada pelo profissional, cada qual o faz à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, revelando que a singularidade não é de executores, mas sim do objeto a ser executado.

Quanto a celeuma que existe acerca dos requisitos a serem observados quando da contratação dos serviços técnicos especializados, em decisão datada de 22 de junho de 2016, a 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, ao apreciar a Ação Penal nº 2015.0001.000714-9, rejeitou denúncia apresentada pelo Ministério Público do Estado do Piauí, com base em informações do Relatório de Fiscalização da DFAM TCE/PI, requerendo a condenação da gestora de Miguel Alves-PI, em face da contratação de serviços advocatícios e contábeis, através de inexigibilidade de licitação, estaria em desconformidade com a lei de licitações, vejamos:

*EMENTA: PENAL E PROCESSUAL PENAL - DISPENSA IRREGULAR DE LICITAÇÃO (ARTS. 89, CAPUT, DA LEI Nº 8.666/93) - CONTRATAÇÃO DE EMPRESAS DE ASSESSORIA JURÍDICA E CONTÁBIL - AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA -*



**FLORIANO**  
GOVERNO MUNICIPAL

**ADMINISTRAÇÃO**  
Secretaria Municipal de  
Administração



**PREFEITO MUNICIPAL - DENÚNCIA REJEITADA - DECISÃO UNÂNIME.**

1. O excepcional trancamento da ação penal só é possível quando comprovada **desde logo a atipicidade da conduta, a extinção da punibilidade ou a evidente ausência de justa causa, como na espécie**, precedentes do STF.

2. ***Denúncia rejeitada.*** (TJ/PI. Ação Penal 2015.0001.000714-9, Des. Relator Pedro de Alcântara da Silva Macedo)

Outro ponto que merece destaque é o fato da correta instrução processual, pois o processo administrativo em comento, além de devidamente formalizado, contém os requisitos exigidos no Artigo 26, da Lei nº 8.666/93, sobretudo, no que tange às razões da escolha do profissional, a notória especialidade do contratado e a demonstração da compatibilidade dos preços dos serviços contratados com os praticados no mercado.

#### **4. CONCLUSÃO**

Em última análise, é de clareza solar que os serviços citados acima a serem contratados pelo Município se enquadram perfeitamente no rol de serviços técnicos especializados e possuem autorização legal para sua contratação direta, através de Inexigibilidade de Licitação, consoante disposto na Lei, não havendo que se falar em realização de despesa em desconformidade com a lei de licitações.

A luz dessas considerações e, considerando que a assessoria e consultoria contábil é uma ferramenta essencial para superar as dificuldades enfrentadas pela gestão pública, não restam dúvidas que, diante da complexidade que envolve o agir do gestor público, não se mostra razoável exigir que o faça, sem o aconselhamento técnico de alguém que detenha sua confiança, motivo pelo qual, imprescindível é a contratação dos serviços de assessoria e contábil especializada para atender a Secretaria Municipal de Finanças, nos termos exigidos no artigo



**FLORIANO**  
GOVERNO MUNICIPAL

**ADMINISTRAÇÃO**  
Secretaria Municipal de  
Administração



38, parágrafo único, bem como nos artigos 25, inciso II, c/c artigo 13, inciso III, todos da Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, opino favoravelmente pela contratação por meio de Inexigibilidade de Licitação.

Este é o Parecer Jurídico, o qual submeto à apreciação e considerações da autoridade competente.

Floriano-PI, 08 de Janeiro de 2021.

*Marcelo Onofre Araújo Rodrigues*

**Marcelo Onofre Araújo Rodrigues**  
**Assessor Jurídico da CPL/PMF-PI**  
**OAB/PI nº 13.658**