



ADVOGADOS ASSOCIADOS

## **PARECER 009/2024 – ASSESSORIA JURÍDICA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Trata-se de procedimento administrativo destinado à contratação de escritório de contabilidade especializado em cálculos trabalhistas, para fins de análise contábil-trabalhista dos PLANOS DE CARGOS, CARREIRAS E SALÁRIOS do Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional da 1ª Região (CREFITO-1) dos anos de 2012 e 2020, para avaliação de possíveis inconsistências nas evoluções salariais das tabelas de enquadramentos e apontamentos para as adequações necessárias, nos termos das especificações contidas no Termo de Referência.

Consta do processo, além dos despachos de mero impulsionamento, os seguintes documentos:

a) despacho do Diretor-Presidente solicitando ao Agente de Contratação do CREFITO1 a abertura de processo administrativo visando a contratação dos serviços acima descritos;

b) despachos do Agente de Contratação onde consta a rubrica orçamentária à conta da qual correrá a contratação e da Diretora-Tesoureira autorizando o prosseguimento do processo;

c) despacho do Coordenador Jurídico encaminhando o Termo de Referência e propondo a contratação por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, III, "b" e "c" da Lei nº 14.133/2021;

d) Termo de Referência;

e) proposta da sociedade a ser possivelmente contratada e os documentos comprobatórios de sua habilitação para a prestação dos serviços acima descritos.

É o breve relatório. Passamos a opinar.

A regra, em matéria de contratos públicos, é a realização de prévia



ADVOGADOS ASSOCIADOS

licitação, com o que se objetiva, ao mesmo tempo, garantir a proposta mais vantajosa para a Administração Pública e assegurar isonomia entre os licitantes. O dever geral de licitar possui, inclusive, expressa previsão constitucional, a teor do que se observa do art. 37, XXI da CF:

“Art. 37 .....

[...]

XXI - 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.”

O próprio texto constitucional prevê, por outro lado, exceções a essa regra geral, conforme se observa da primeira parte do dispositivo constitucional acima transcrito: “ressalvados os casos especificados na legislação”.

Essas exceções estão especificadas ao longo da Lei nº 14.133/2021 (e esparsamente em outros diplomas legais), diploma legal que atualmente disciplina as licitações públicas no País, entre elas figurando as que constam do art. 74, III, “b” e “c”, a seguir reproduzidos:

“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:

.....

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou

tributárias;"

Trata-se de hipóteses em que materialmente há possibilidade de realizar o processo licitatório. Porém, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento, naquelas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atingimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, em razão da singularidade do objeto da futura contratação e da infungibilidade dos serviços e do prestador.

Importante destacar que houve relevante alteração legislativa na definição dessa hipótese de contratação por inexigibilidade de licitação, uma vez que, sob o regime da anterior Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93), era exigido que o serviço, além de estar enumerado no rol de serviços técnicos especializados constante do elenco do art. 13, possuísse "natureza singular", conforme redação do inciso II do art. 25 daquele diploma legislativo.

Na Lei nº 14.133/2021, a exigência de que o serviço seja "de natureza singular" foi retirada, bastando, para que fique autorizada a contratação direta por inexigibilidade de licitação nos casos de serviços técnicos profissionais, que eles sejam especializados, de natureza predominantemente intelectual e que a pessoa natural ou jurídica a ser contratada possua notória especialização.

Na verdade, a singularidade do objeto, nos casos de serviços contábeis, decorre da própria notória especialização do contratado, consoante previsão do § 1º do art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295/1946, nele introduzido pela Lei nº 14.039/2020, que passou a considerar os serviços profissionais de contabilidade, "por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei", de modo que, comprovada a notória especialização do profissional ou da sociedade a ser contratada, fica dispensada a comprovação da singularidade do objeto do futuro contrato.

Vê-se, portanto, que a redação conferida pela Lei nº 14.039/2020 ao dispositivo pertinente do diploma legal que rege a profissão de contador deixou bastante claro que os serviços prestados por profissionais de contabilidade "são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização".

Aliás, se o serviço contábil não fosse singular em sua essência, e independesse no seu desiderato das faculdades intelectuais e "talento" do contador, a sua remuneração poderia ser estabelecida de maneira fixa, o que não se observa no mercado.



ADVOGADOS ASSOCIADOS

Outro aspecto que deve ser considerado e ressalta a singularidade na prestação dos serviços contábeis se encontra ainda justificada na fidúcia existente entre o escritório de contabilidade a ser contratado e a gestão do ente público.

Fidúcia, segundo o vernáculo, é sinônimo e variante de confiança, que por sua vez traduz a ideia de crença na probidade, na competência, na discrição, sendo evidente que tal valor não pode ser estabelecido objetivamente, o que refuta a realização do procedimento licitatório.

Nessa linha, o RESP nº 1.192.332 - RS (2010/0080667-3), cujos fundamentos, embora tenham tratado de serviços advocatícios, servem ao caso presente, diante da identidade de regimes jurídicos a que se sujeita atualmente a contratação direta de serviços advocatícios e contábeis:

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

1. Quanto à alegada violação ao 17, §§ 7o., 8o., 9o. e 10 da Lei 8.429/92, art. 295, V do CPC e art. 178, § 9o., V, b do CC/16, constata-se que tal matéria não restou debatida no acórdão recorrido, carecendo de prequestionamento, requisito indispensável ao acesso às instâncias excepcionais. Aplicáveis, assim, as Súmulas 282 e 356 do STF.

2. Em que pese a natureza de ordem pública das questões suscitadas, a Corte Especial deste Tribunal já firmou entendimento de que até mesmo as matérias de ordem pública devem estar prequestionadas. Precedentes: AgRg nos EREsp 1.253.389/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 02/05/2013; AgRg nos EAg 1.330.346/RJ, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 20/02/2013; AgRg nos EREsp 947.231/SC, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJe 10/05/2012.

3. Depreende-se, da leitura dos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/93 que, para a contratação dos serviços técnicos enumerados no art. 13, com inexigibilidade de licitação, imprescindível a presença dos requisitos de natureza singular do serviço prestado, inviabilidade de competição e notória especialização.



ADVOGADOS ASSOCIADOS

4. É 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.

5. A singularidade dos serviços prestados pelo Advogado consiste em seus conhecimentos individuais, estando ligada à sua capacitação profissional, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).

6. Diante da natureza intelectual e singular dos serviços de assessoria jurídica, 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.

7. Recurso Especial a que se dá provimento para julgar improcedentes os pedidos da inicial, em razão da inexistência de improbidade administrativa." (Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 19/12/2013)

Tocante à especialização exigida pelo inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, oportuno observar os serviços técnicos são considerados especializados quando "...são prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral – aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento" (MEIRELLES, Hely Loes. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo, Malheiros, 2006, p. 285).

Como será demonstrado mais à frente, o contratado comprovou possuir notória especialização para a execução do objeto a ser contratado, característica (a notória especialização) que compreende não só uma especialização, mas uma especialização especialmente qualificada.

A natureza predominantemente intelectual resta caracterizada pela própria natureza das atividades do contador, na linha da enumeração contida no art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295/46, que criou o Conselho Federal de Contabilidade, definiu as atribuições do Contador e do Guarda-livros e deu outras providências, e mais especificamente no conteúdo da alínea "c" do referido artigo, que expressamente arrolou entre essas atividades a elaboração de perícias judiciais e extrajudiciais.

Trata-se, pois, de atividades proeminentemente relacionadas à utilização das faculdades intelectuais do profissional.



ADVOGADOS ASSOCIADOS

A comprovação da notória especialização do profissional ou da sociedade de profissionais de contabilidade, por fim, deve se dar através da comprovação de “desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades”, que “permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”, conforme § 2º do art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295/1946, nele incluído pela Lei nº 14.039/2020, conforme já consignado em manifestação da Coordenadoria Jurídica constante dos autos.

No caso presente, a notória especialização restou comprovada através da prova documental apresentada pela sociedade profissional de contabilidade a ser contratada, consistente em atestados de capacidade emitidos por pessoas jurídicas de direito público e privado, entre as quais duas autarquias integrantes da Administração Indireta do Município do Recife (e que, até 2016, eram empresas públicas), cujo regime de pessoal é predominantemente celetista, o que as aproxima bastante da realidade do CREFITO1, cujos agentes públicos são também contratados pelo regime celetista.

Os serviços consignados nos atestados de capacidade técnica apresentados pela referida sociedade são, outrossim, compatíveis com os serviços cuja contratação se pretende.

Além disso, pelo que se depreende dos referidos atestados, o sócio administrador da REVISE – Cálculos Judiciais e Extra Judiciais, Assessoria e Consultoria Ltda., CNPJ 12.436.131/0001-03, Sr. Joaquim Espedito Galindo de Assis, além de contador, também é advogado, fato que agrega conhecimentos muito pertinentes ao objeto da contratação, uma vez que a análise contábil a ser contratada guarda íntima relação com aspectos jurídicos que deverão oportunamente ser abordados pelo CREFITO1.

O entendimento desta Assessoria Jurídica, portanto, é que estão presentes os requisitos exigidos pelo art. 74, III, “c” da Lei nº 14.133/2021, na medida em que os serviços descritos no Termo de Referência equivalem a uma perícia contábil, através da qual os profissionais competentes relevarão, mediante os cálculos pertinentes, se houve pagamentos de remuneração em desacordo com os critérios estabelecidos nos PCCSs de 2012 e 2020 para cada um dos empregados públicos do CREFITO1 a eles submetidos.

Do ponto de vista formal, necessário verificar se o presente procedimento atende aos requisitos estabelecidos no art. 72 e seus incisos da Lei nº 14.133/2021, a seguir reproduzidos:



ADVOGADOS ASSOCIADOS

“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 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.”

O documento de formalização de demanda já se encontra nos autos e consiste no despacho do Diretor-Presidente solicitando ao Agente de Contratação do CREFITO1 a abertura de processo administrativo visando a contratação dos serviços acima descritos. Além disso, há nos autos Termo de Referência descrevendo em detalhes as especificações do objeto e definindo as condições de execução contratual.

A estimativa da despesa consta do item 4 do Termo de Referência, nos seguintes termos:

“À falta de uma tabela específica de honorários contábeis para a realização de trabalhos periciais, foram consultados alguns processos judiciais para fins de verificação da média dos honorários periciais que vêm sendo fixados



ADVOGADOS ASSOCIADOS

pelo Poder Judiciário para a confecção de laudos periciais de complexidade semelhante. No âmbito trabalhista, normalmente o valor dos honorários periciais são fixados por reclamante.

Considerando que o trabalho a ser realizado pelo escritório de contabilidade a ser contratado envolve a análise de todo o quadro de empregados públicos concursados deste CREFITO1, que atualmente totaliza 39 (trinta e nove) empregados, como também se desdobra em várias atividades, conforme especificado nos subitens do item 3, entendemos como razoável uma remuneração contratual, para a execuções dos serviços que constituem o objeto do presente TR, entre R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e R\$ 12.000,00 (doze mil reais)."

Embora a estimativa do preço deva ser realizada na forma do § 1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria entende que a metodologia utilizada no caso se revelou adequada, uma vez que, diante da natureza técnica e singular dos serviços a serem contratados, conforme já amplamente tratado acima, a sua precificação, na forma do referido dispositivo legal, revela-se inviável.

É importante registrar, ainda, que, quando dividido o valor proposto (R\$ 10.000,00) pelo número de empregados que terão suas situações individualmente analisadas (39), tem-se um valor de R\$ 256,41 (duzentos e cinquenta e seis reais e quarenta e um centavos) por empregado, valor este que se nos afigura bastante razoável quando considerado o volume e o grau de complexidade dos trabalhos.

O parecer jurídico está representado pela presente peça opinativa e a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido está contida no despacho da Diretora-Tesoureira acima relacionado.

Quanto aos requisitos de habilitação, vê-se dos autos que o escritório de contabilidade a ser contratado apresentou todos os documentos exigidos no Termo de Referência para esse fim.

Quanto à justificativa de preço, observa-se que a proposta apresentada é compatível com o valor estimado constante do Termo de Referência, valor estimado este adequadamente formado, conforme comentários já tecidos acima.

Ademais, o valor da proposta é bastante diminuto, assim considerado, inclusive, pela própria Lei nº 14.133/2021, mais especificamente em seus arts. 70, III e 95, § 2º, dispositivos que tratam, respectivamente, do regime simplificado de





ADVOGADOS ASSOCIADOS

contratação direta (em que toda a documentação referente à habilitação do contratado por ser dispensada), aplicável quando o valor do contrato for inferior a 1/4 do limite para dispensa para compras em geral (valor que, atualmente, corresponde a R\$ 14.976,50, segundo atualização promovida pelo Decreto nº 11.871/2023), e do regime de pronto pagamento, este aplicável às contratações de valor não superior a R\$ 10.000,00 (valor que, atualmente, corresponde a R\$ 11.981,20, segundo atualização promovida pelo Decreto nº 11.871/2023).

Deverá ser colhida, junto ao Diretor Presidente, ao final do presente procedimento, a sua autorização para a contratação por inexigibilidade de licitação, caso aquela autoridade máxima do CREFITO1 venha a acolher o presente opinativo.

Ante o exposto, opina-se, com fundamento no art. 74, III, "b" da Lei nº 14.133/2021, pela legalidade da contratação do proponente acima identificado.

Em atenção ao disposto no § 4º do art. 91 da Lei nº 14.133/2021, **antes “de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo”.**

Efetuada essa providência, os autos devem ser devolvidos a esta Assessoria Jurídica para elaboração do instrumento contratual, após o que, considerando o disposto no parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, **o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no sítio eletrônico oficial do CREFITO1, devendo também ser divulgado, no prazo de 10 (dez) dias úteis a contar da data de sua assinatura, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme exigência do art. 94, I da mesma Lei.**

Recife, 24 de maio de 2024.

Anne Cristine Silva Cabral  
OAB-PE 39.061

César André Pereira da Silva  
OAB-PE 19.825