



Processo nº 011/2023 – Inexigibilidade de Licitação

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E CULTURA

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA NO ACOMPANHAMENTO, FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DO SISTEMA DE GESTÃO E PRESTAÇÃO DE CONTAS.

Contratação por inexigibilidade de licitação - serviços técnicos especializados em contabilidade pública – singularidade da atividade – notória especialização – experiência e qualificação técnica comprovadas - inviabilidade objetiva de competição. Legalidade. Possibilidade.

Trata-se de procedimento administrativo instaurado com vistas efetuar a contratação de **DOIS A SERVIÇOS CONTÁBEIS** (CNPJ nº 13.583.710/0001-33), por entender ser o caso de inexigibilidade licitatória, para a prestação dos serviços especializados em consultoria na área de contabilidade pública.

Os autos vieram a esta Assessoria Técnica Jurídica para posicionamento.

É o que importa relatar.

Segue Parecer.

A Lei n.º 8.666/90, que trata sobre as licitações no âmbito da Administração Pública, prevê, em seu o artigo 25, II, para os casos em que haja inviabilidade de competição, a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13, sempre que os mesmos serviços: (i) revistam-se de **natureza singular**; e (ii) sejam desempenhados por profissionais ou empresas **especializadas**. O referido artigo 13, por sua vez, elenca em seu rol, dentre outros serviços, o assessoramento ou consultoria técnica..



Assim sendo, é legalmente admissível a contratação dos serviços técnicos especializados, por inexigibilidade de licitação, desde que se façam presentes, na espécie: (i) a inviabilidade de competição; (ii) a natureza singular do serviço; e (iii) a notória especialização do contratado — sem prejuízo, naturalmente, da **necessária justificativa prévia** da contratação direta, com a demonstração, na espécie, dos elementos que configuram a singularidade do serviço técnico especializado e a notória especialização do contratado, em conformidade com o artigo 26 da mesma Lei n.º 8.666/93.

Diante desse cenário, cabe definir o que vêm a ser a inviabilidade de competição, a natureza singular do serviço e a notória especialização do profissional, que implicam a configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação e analisar a adequação e viabilidade de contratação direta pelo profissional/sociedade designado neste procedimento.

Com relação à inviabilidade de competição, aponta Marçal Justen Filho que impor a realização de licitação em casos assim implicaria a frustração do “interesse sob a tutela estatal”, pois “[a] Administração ou não obteria proposta alguma ou selecionaria propostas inadequadas a satisfazer dito interesse”. Para o Doutrinador, configura-se a inviabilidade de competição quando **“não se encontram presentes os pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa”**.

A ausência de objetividade na seleção do objeto, portanto, é um dos aspectos que implicam a configuração da inviabilidade de competição. A seu respeito, Marçal Justen Filho acentua que:

Existem diferentes alternativas, mas **a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo**. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração Pública são relativamente imponderáveis.

E arremata:

Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve fatores



intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério de julgamento, a competição perde o sentido.

Fica claro, assim, que a impossibilidade de um julgamento a ser realizado segundo critérios objetivos torna inviável a competição e, portanto, enseja a configuração de hipótese de inexigibilidade de licitação.

A propósito, não é diverso o entendimento do Tribunal de Contas da União – TCU a respeito do tema, conforme se extrai da leitura do seu manual de orientações e jurisprudência: “[pode] ser considerada inexigível licitação nos casos em que não houver possibilidade de seleção objetiva entre as diversas alternativas existentes”.

Também não é diverso o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF sobre o tema em exame. Apreciando, especificamente, a contratação de serviços técnicos especializados, a Suprema Corte, à ocasião do julgamento do Inquérito n.º 3.077/AL, reconheceu, expressamente, nos termos do voto do Relator, o Min. Dias Toffoli, que:

A contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, cuja aferição, reconhecimento, é bastante complexa, dado que nela pode haver pluralidade de pessoas capazes de prestar o serviço almejado pela Administração. **No caso, a impossibilidade de haver competição derivaria da falta de critérios objetivos para cotejar os os [sic] potenciais competidores.**

Nessa mesma linha, o Relator prosseguiu em seu raciocínio para afirmar que, mesmo em casos em que o objeto for singular e houver pluralidade de executantes considerados detentores de “notória especialidade”, ainda assim, será inviável a competição se houve **impossibilidade de julgamento por critérios objetivos**, *in verbis*:

A inexigibilidade pode, como já referi, **se manifestar mesmo que existam vários especialistas aptos a prestar o serviço** pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por **características marcadas pela subjetividade**, por suas experiências de cunho particular.



Exatamente por isso a Administração deverá escolher um dos especialistas em detrimento de todos os demais eventualmente existentes.

Nesse processo discricionário, o gestor público encontra certa liberdade na escolha do especialista que reputar o mais adequado à satisfação da utilidade pretendida com a contratação, pressupondo-se, pois, a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com estimativa subjetiva.

A liberdade de escolha, reconheço, não é absoluta, mas limitada. A confiabilidade, conquanto determinada subjetivamente, depende de certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de satisfação obtido em outros contratos, entre outros.

Vale observar, quanto a esse precedente, que o elemento “confiança” — tido por intrínseco, sobretudo, nos serviços prestados em caráter personalíssimo, como o é o patrocínio de causas judiciais — determina, segundo o STF, a seleção o profissional notoriamente especializado para a prestação do serviço técnico visado pela Administração.

Isso porque, como visto, a escolha do profissional técnico especializado, conforme o entendimento do Supremo, pressupõe, necessariamente, **“a avaliação de conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, de acordo com estimativa subjetiva”** (destacou-se). Dito de outra forma, porque a escolha de um determinado profissional dentre todos os detentores de notória especialização **não é suscetível de ser avaliada segundo parâmetros objetivos.**

Assim, muito embora a confiabilidade dependa de “certos requisitos objetivos, entre os quais sobressaem a experiência do especialista, a sua boa reputação, o grau de



satisfação obtido em outros contratos”, a sua aferição não pode ser dada segundo critérios objetivos.

Dessa forma, tem-se que, de modo geral, a contratação de serviços técnicos especializados — dentre os quais encontra-se a consultoria técnica em contabilidade pública — é situação em que se configura hipótese de inviabilidade de competição, eis que a sua avaliação “envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante”, de tal modo que não se faz possível o julgamento da melhor proposta segundo critérios objetivos — o que acarreta a inviabilidade de competição.

Com relação a **singularidade do serviço técnico**, por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), “[a] singularidade envolve casos **incomuns e anômalos** que demandam mais que a especialização, pois apresentam complexidades que **impedem sua resolução por qualquer profissional, ainda que especializado**”. Vê-se, assim, que a singularidade guarda relação com a peculiar complexidade do serviço, que envolva elevado grau de especialização profissional e o torne insuscetível de ser bem realizado por qualquer profissional, “ainda que especializado”.

A respeito do mesmo conceito, o Tribunal de Contas da União (TCU), por ocasião da prolação do acórdão 7840/2013 – 1ª Câmara, de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, acrescentou que o conceito de singularidade “**não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade**”. Na verdade, “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**” (destaques acrescentados).

Dessa forma, pelo referido julgado do TCU, ficou assente que, para fins de caracterização da singularidade, não se exige que exista apenas um sujeito apto a realizar o objeto do contrato: antes, a singularidade faz-se presente na medida em que “complexidade e a especificidade” do bem ou serviço contratado exigem elevado grau de sofisticação na sua execução. A singularidade, portanto, é atributo referente ao **objeto**, e não aos **sujeitos** que podem executá-lo.



Por fim, quanto a **notória especialização do contratado**, Marçal Justen Filho identifica-a com a **capacitação maior do que a usual e comum**, consubstanciada no domínio de uma **área restrita**, com habilidades que **ultrapassam o conhecimento da média** dos profissionais, necessários ao desenvolvimento da atividade em questão.

Ao tratar dos critérios para a aferição da notória especialização, por sua vez, a Lei n.º 8.666/93, em seu art. 25, § 1º, destaca que a configuração desse atributo do profissional depende de “**desempenho anterior**, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, **equipe técnica**, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades”, pelo qual se “permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

Analisando o conceito de notória especialização, o STJ, em recentíssimo precedente, entendeu que, em contraste com a singularidade — que demanda análise das características do **objeto** —, a notória especialização consistiria em característica inerente ao **sujeito**. É exatamente o que se extrai da leitura do voto condutor do Ministro Og Fernandes nos autos do REsp n.º 1.431.610/GO, em que se consignou, expressamente, que “[a] notória especialização envolve **elemento subjetivo**, referindo-se a característica do particular contratado”, característica essa “**relativa**, podendo variar de acordo com a localidade da prestação contratual”.

Dessa forma, em suma, tem-se que a notória especialização consiste em requisito subjetivo do contratado, consubstanciado na **capacitação maior do que a usual e comum** em uma **área restrita** de atuação, que pode ser aferida, dentre outros fatores, pelo **desempenho anterior**, por estudos e publicações prévias, pela equipe técnica ou por outros elementos relacionados à atividade desempenhada.

Assim, o art. 25 do [Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946](#), passou 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)

A norma recém editada, portanto, definiu o conceito de notória especialização no âmbito de atividades técnicas, sendo aplicável diretamente no âmbito da lei de licitações.

Trata-se de norma especial a ser posta em prática conjuntamente à Lei nº 8.666/93.

Importante frisarmos ainda que a compreensão firmada na doutrina especializada e na jurisprudência acerca do tema em discussão, o TCU, ainda antes da entrada em vigor da Lei n.º 8.666/93, já previra, na sua Súmula n.º 39, que

[a] dispensa de licitação para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização [...] só tem lugar quando se trate de **serviço inédito ou incomum**, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um **grau de subjetividade**, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação (negritou-se).

No mesmo sentido, afirmou a mesma Corte de Contas, pela sua Súmula n.º 252:

[a] inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993,



decorre da presença simultânea de três requisitos: **serviço técnico especializado**, entre os mencionados no **art. 13** da referida lei, **natureza singular** do serviço e **notória especialização** do contratado (destaques acrescidos). 9

Inconteste, portanto, a possibilidade de contratação direta dos serviços de consultoria contábil, desde que demonstradas e previamente justificadas — *ex vi* do art. 26 da Lei n. 8.666/93 — (i) a inviabilidade de competição; (ii) a **natureza singular** do serviço; e (iii) a **notória especialização** do contratado.

Face a tais argumentos, afigura-se possível a contratação por inexigibilidade da empresa prestadora de serviços contábeis para prestação dos serviços acima enunciados.

Diante do exposto opina-se pela regularidade da contratação por inexigibilidade de licitação de **DOIS A SERVIÇOS CONTÁBEIS** (CNPJ nº 13.583.710/0001-33), com fundamento no artigo 25, *caput* e inciso II, *c/c* art. 13, III da Lei n.º 8.666/93, bem como no artigo art. 25, §§1º e 2º do [Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946](#) 23-A da Lei n.º 8.906/94 (incluído pela Lei nº 14.039/2020), haja inviabilidade de competição e os serviços tenham natureza singular e sejam prestados por profissionais ou bancas de notória especialização;

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Tenente Laurentino Cruz/RN, 18 de janeiro de 2023.

CAIO BEZERRA SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA

CNPJ 14.242.005/0001-35

Caroline Araújo Florêncio de Lima

OAB/RN 15.634