

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 008.1/2025.

OBJETO: Contratação de empresa para prestação dos serviços técnicos especializados de consultoria contábil de interesse das diversas secretarias do município de Sobral – CE, através de processo de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c”, “e” e “f”, da lei nº 14.133/2021, decreto municipal nº 3.213, de 26/07/2023 e art. 1º da lei federal 14.039, de 17/08/2020.

SOLICITANTE: VÁRIAS SECRETÁRIAS DO MUNICÍPIO DE SOBRAL.

DO RELATÓRIO:

Trata-se de processo administrativo, instruído no Processo nº P369006/2025, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 02/2025-SEPLAG, com fulcro no Art. 74, inciso III, alíneas “a”, “b”, “c”, “e” e “f”, da Lei nº 14.133/2021, Decreto Municipal nº 3.213, de 26/07/2023 e Art. 1º da Lei Federal 14.039, de 17/08/2020.

O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos, dentre outros: documentos de formalização de demanda, estudo técnico preliminar, termo de referência, minuta do contrato, justificativas para inexigibilidade, escolha do fornecedor, justificativa do preço e minuta da autorização para contratação.

O Ordenador de Despesas da Secretaria do Planejamento e Gestão da Prefeitura do Município de Sobral – CE requer análise jurídica da contratação em questão, conforme os termos expostos, e encaminha os autos a esta Coordenadoria Jurídica, conforme disposto no parágrafo único do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Eis o relatório. Passa-se à análise jurídica.

ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA:

A análise será limitada aos aspectos estritamente jurídicos da questão, partindo-se da premissa de que o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

A atuação desta Coordenadoria Jurídica se restringe à verificação da compatibilidade jurídica da matéria, sem prejuízo de eventuais sugestões de soluções, que devem ser avaliadas pelo gestor, que tem a palavra final sobre a implementação das políticas públicas municipais.

DA ANÁLISE JURÍDICA DO CASO CONCRETO:

A contratação pública está sujeita ao regime de licitações, conforme o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, sendo regulada pela Lei nº 14.133/2021, que estabelece as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação.

A inexigibilidade de licitação, prevista no Art. 74 da Lei nº 14.133/2021, é aplicável em casos onde a competição é inviável, como no caso da contratação de serviços técnicos especializados com profissionais ou empresas de notória especialização.

Importante destacar que, nos casos de inexigibilidade de licitação para contratação de assessoria técnica, o Supremo Tribunal Federal (STF), no RE 656558, firmou entendimento no sentido de que dois fatores essenciais devem ser comprovados:

- **Comprovação do Preço de Mercado:** O preço da contratação deve estar compatível com os valores praticados no mercado para serviços similares, garantindo que a administração pública não pague valores exorbitantes ou desproporcionais para a contratação.
- **Impossibilidade do Corpo Técnico de Suprir a Demanda:** Deve ser demonstrado que o corpo técnico da Administração Pública não possui a capacidade para atender à demanda com os recursos internos, seja pela alta complexidade do serviço ou pela quantidade de pessoal necessário para atendê-la.

JUSTIFICATIVA PARA CONTRATAÇÃO

A presente contratação de assessoria técnica especializada em atividade contábil no setor público fundamenta-se na inexigibilidade de licitação, conforme entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que exige a comprovação de dois fatores essenciais: a compatibilidade do valor com os preços de mercado e a ausência de capacidade técnica interna para a execução do serviço. Ambos os critérios são plenamente atendidos no presente caso, tornando a contratação não apenas legítima, mas indispensável para a adequação da administração municipal às novas exigências normativas.

No caso em apreço, os serviços de contabilidade pública municipal, conforme exaustivamente detalhado em precedente emanado de Consulta nº 06464/2021-5 no Tribunal de Contas do Estado do Ceará, pelo Excelentíssimo Conselheiro David Santos Matos, possuem, indubitavelmente, natureza predominantemente intelectual.

A atividade contábil no setor público exige não apenas o conhecimento técnico da ciência contábil, mas também o domínio profundo e atualizado de um vasto e complexo arcabouço normativo, que abrange:

- Dispositivos constitucionais (Federal e Estadual) relacionados a finanças públicas, controle, administração pública e municípios;
- Lei nº 4.320/64 (Normas Gerais de Direito Financeiro);
- Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
- Legislação específica sobre o FUNDEB (Lei nº 14.113/2020) e sobre o Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.080/90);
- Normas infralegais, como decisões e instruções normativas do Tribunal de Contas da União (TCU), portarias ministeriais e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (editado pela Secretaria do Tesouro Nacional);
- Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade;
- Legislação municipal, incluindo a Lei Orgânica do Município e leis específicas que impactem a gestão orçamentária e financeira;

- Normas infralegais, regimento interno e Lei Orgânica, e conhecimento dos entendimentos, a partir de decisões e instruções normativas, do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

A correta aplicação desse intrincado conjunto de normas demanda do profissional de contabilidade um constante exercício de interpretação e aplicação de princípios jurídicos, além do conhecimento técnico-contábil.

A elaboração de relatórios, balanços e demonstrativos, a análise de contas, a orientação aos gestores e o atendimento às exigências dos órgãos de controle são atividades que exigem expertise, discernimento e capacidade de análise crítica, atributos inerentes a um trabalho de natureza eminentemente intelectual.

Ultrapassado o requisito da natureza predominantemente intelectual do serviço, impende analisar a questão da notória especialização da empresa Merithus Consultoria a qual para fins de análise, a informação atua no ramo de assessoria contábil pública há mais de 23 (vinte e três) anos, possuindo histórico de aprovação de contas de seus clientes perante os órgãos de controle.

De igual modo, a Lei nº 14.039/2020, que alterou o Decreto-Lei nº 9.295/46 (que regulamenta a profissão contábil), embora trate da singularidade dos serviços contábeis (conceito agora não mais exigido expressamente pela Lei 14.133/21 para a inexigibilidade), fornece balizas relevantes para a definição de notória especialização.

Conforme o artigo 25, §2º do Decreto-Lei nº 9.295/46 (com a redação dada pela Lei nº 14.039/2020), considera-se de notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorra de:

- Desempenho anterior;
- Estudos;
- Experiências;
- Publicações;
- Organização;
- Aparelhamento;
- Equipe técnica; ou
- Outros requisitos relacionados com suas atividades que permitam inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

É fundamental frisar que o rol acima é meramente exemplificativo, e não taxativo. A Administração Pública, no exercício de seu poder discricionário, deve avaliar, no caso concreto, se a empresa a ser contratada possui, efetivamente, notória especialização, considerando os elementos acima e outros que reputar relevantes para a formação de seu convencimento, sempre tendo em vista o interesse público.

A longevidade na prestação de serviços especializados, aliada a um histórico de sucesso na aprovação de contas, demonstra, de forma inequívoca, a experiência acumulada e o desempenho anterior da empresa, requisitos expressamente previstos na legislação para a configuração da notória especialização. A aprovação de contas dos clientes anteriores da empresa, sendo todos componentes do Executivo Municipal, em particular, é um forte indicativo da qualidade e da conformidade dos serviços prestados, atestando a capacidade da empresa de atender às exigências legais e às expectativas dos órgãos de controle.

De igual modo, a jurisprudência dos Tribunais de Contas, mesmo antes da vigência da Lei nº 14.133/2021, já admitia, em diversos casos, a inexigibilidade de licitação para a contratação de

serviços contábeis especializados, desde que comprovada a notória especialização do contratado. A nova lei, ao enfatizar a natureza predominantemente intelectual do serviço, reforça essa possibilidade.

Analogia com o Entendimento do STF sobre Serviços Jurídicos:

Em recente julgamento (RE 656.558 e RE 610.523), o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento, em sede de repercussão geral, sobre a possibilidade de contratação de serviços advocatícios sem licitação.

Embora o caso trate especificamente de serviços jurídicos, a ratio decidendi do STF é perfeitamente aplicável, por analogia, aos serviços de contabilidade pública, dada a similaridade entre as atividades no que tange à natureza predominantemente intelectual e à necessidade de notória especialização.

O STF, reconhecendo a inviabilidade de competição em serviços que demandam expertise e confiança, estabeleceu critérios para a contratação direta de serviços advocatícios, que podem ser adaptados para a contratação de serviços contábeis:

1. Procedimento administrativo formal: A contratação deve ser precedida de um processo administrativo que demonstre a necessidade da contratação e a justificativa para a inexigibilidade.
2. Notória especialização profissional: A empresa ou profissional deve comprovar sua notória especialização na área de contabilidade pública, conforme os critérios já mencionados (desempenho anterior, experiência, equipe técnica, etc.).
3. Natureza predominantemente intelectual do serviço: Os serviços contábeis, como já demonstrado, possuem natureza predominantemente intelectual, em razão da complexidade normativa e da necessidade de interpretação e aplicação de leis e princípios.
4. Inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do poder público: Deve ser demonstrado que a estrutura administrativa do município não dispõe de corpo técnico próprio com a expertise necessária para a execução dos serviços contábeis com a qualidade e a eficiência exigidas.
5. Compatibilidade com preços de mercado: O valor cobrado deve ser compatível com os valores praticados no mercado para serviços similares.

A observância desses critérios, mutatis mutandis, confere segurança jurídica à contratação da Merithus Consultoria, alinhando-a ao entendimento mais recente do STF sobre a matéria.

No que concerne à continuidade da prestação de informações e contas, mesmo após o término da gestão dos ordenadores de despesa, a proposta de voto apresenta sólidos fundamentos, que se mantêm hígidos sob a égide da Lei nº 14.133/2021.

A responsabilidade técnica e legal do profissional de contabilidade e da empresa contratada, as cláusulas contratuais que devem prever essa continuidade, a fiscalização dos órgãos de controle e a Lei de Acesso à Informação garantem que a Administração Pública terá acesso aos dados e informações necessários, independentemente da mudança de gestores.

DO PREÇO DE MERCADO INFORMADO:

O preço proposto para a contratação da consultoria contábil foi analisado e está em conformidade com a média de mercado. O estudo técnico preliminar e a justificativa de preço demonstram que os valores praticados pela empresa contratada são compatíveis com os valores de mercado para serviços similares de consultoria jurídica especializada.



A comprovação de que o preço está dentro da média mercadológica assegura que a contratação não ocasionará prejuízo para a Administração Pública, evitando excessos financeiros ou qualquer tipo de favorecimento. Esta análise é fundamental para garantir a transparência e a legalidade do processo, conforme preconizado pelos princípios da administração pública.

No caso em tela podemos observar que o ETP possui tabela comparativa que apresenta os objetos de contratação e os valores praticados em licitações similares em outras prefeituras do Estado do Ceará é uma ferramenta de extrema importância para garantir a competitividade e a conformidade com o mercado. Tal tabela permite demonstrar que os valores estabelecidos na presente licitação estão alinhados com a média de mercado, proporcionando um fundamento técnico e econômico que justifique a adequação dos preços e a transparência do processo licitatório.

DA IMPOSSIBILIDADE DO CORPO TÉCNICO DE SUPRIR A DEMANDA:

A Secretaria Municipal do Planejamento e Gestão do Município de Sobral-CE, ao justificar a necessidade de contratação externa, destaca que a demanda envolvida exige serviços contábeis de elevada complexidade técnica e em grande quantidade, que ultrapassam as capacidades do corpo técnico atual.

A contratação de consultoria externa especializada, portanto, é imprescindível em especial nesse momento inicial de adaptação as novas exigências do Tribunal de Contas do Estado, uma vez que é uma prática recente e carece ainda de treinamentos para servidores e a criação de processos a serem seguidos, os quais tem como objetivo o cumprimento das metas e garantir sempre alcançar o máximo de eficiência da Administração Pública.

Imperioso ainda se faz salientar que a contratação de uma assessoria técnica contábil especializada é fundamental para garantir que as unidades gestoras da Prefeitura do Município de Sobral-CE se adequem às novas exigências impostas TCE.

A análise da Administração demonstra que, dada a especialização exigida para a implementação de processos contábeis, o número de servidores e o nível de especialização do corpo técnico do Município são insuficientes para suprir de forma satisfatória a demanda, especialmente em termos de tempo e qualidade exigidos.

DA REGULARIDADE JURÍDICA, FISCAL, SOCIAL E TRABALHISTA E DEMAIS REQUISITOS LEGAIS:

Em relação à aptidão jurídica da contratada, a Administração deve certificar-se de que a empresa cumpre todos os requisitos legais para ser contratada, conforme disposto nos artigos 62 e 68 da Lei nº 14.133/2021, apresentando a documentação necessária para comprovação de regularidade jurídica, fiscal, social e trabalhista.

A verificação de regularidade fiscal, social e trabalhista deve ser realizada conforme os artigos 62 e 68 da Lei nº 14.133/2021, assegurando que a empresa contratada esteja em plena conformidade com as obrigações legais.

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO:

A autorização da autoridade competente para a contratação será emitida conforme estabelecido no art. 72, VIII da Lei nº 14.133/2021, com a devida justificativa e publicação em sítio eletrônico oficial, conforme exigido pela legislação.

CONCLUSÃO:

Diante do exposto, considerando a justificativa apresentada pela Secretaria Municipal do Planejamento e Gestão, a natureza do objeto a ser contratado, a conformidade com as normas legais, e o atendimento aos requisitos exigidos pela Lei nº 14.133/2021, bem como sejam atendidos todos os apontamentos feitos no presente parecer, **OPINA-SE PELA VIABILIDADE JURÍDICA** do presente certame licitatório, com fulcro no Art. 74, inciso III da referida Lei.

Ressalta-se que a presente análise se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, não se pronunciando sobre os aspectos econômicos, técnicos ou a conveniência da contratação.

É o parecer, S.M.J. À ciência da área consultente.

Sobral-CE, 29 de janeiro de 2025.


HELSON STEPHANES PRADO MELO
Coordenador Jurídico SEPLAG
OAB/CE nº 38.514


LUCAS MENDES CORDEIRO DA CRUZ
Gerente da Célula de Processos Licitatórios SEPLAG
OAB/CE nº 35.484