



Processo n 2024014221

Interessado: IPASGU – INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA DOS SERVIDORES DE GURUPI

Assunto: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE PÚBLICA PARA ATENDER AO IPASGU.

ASSUNTO/EMENTA: Administrativo. Inexigibilidade de Licitação. Contratação de Empresa especializada em Contabilidade Pública. Possibilidade Jurídica do Pedido.

PARECER Nº 323/2024

Trata-se de procedimento de inexigibilidade de licitação para contratação serviços de contabilidade pública, para atender as necessidades da sede do IPASGU.

Inicialmente destaco que a presente análise não adentra no mérito. Nosso objetivo é subsidiar juridicamente sobre a legalidade do pretendido, com caráter técnico-opinativo, não vinculativo.

A condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2o, § 3o da Lei referida).

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, como segue:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) grifo nosso.

A presente análise jurídica tem por fundamento constitucional o cumprimento no disposto no art. 53 da Lei de Nº. 14.133/2021:

Art. 53 [...]

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

[...]



II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Senhor Presidente do Instituto do Plano de Assistência dos Servidores do Município de Gurupi – IPASGU, analisando e revisando o presente pleito, manifesta-se esta Procuradora com o seguinte parecer:

RELATÓRIO

Encontra-se nesta Procuradoria do IPASGU, o processo administrativo **2024014221**, concernente à inexigibilidade de licitação, para contratação de serviços de contabilidade pública para atender as necessidades do IPASGU.

Os autos vieram instruídos com os documentos mínimos necessários

É o relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Sabe-se que a instauração de licitação, por força de dispositivos constitucionais (XXI, art. 37, CF/88) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 14.133/2021), **é regra para a Administração Pública**, que deve escolher seus fornecedores ou prestador de serviços mediante prévio processo seletivo, assegurando condições de igualdade para as pessoas que do certame queiram participar.

A Administração Pública somente pode atuar de acordo com os princípios basilares dispostos na Constituição Federal de 1988, conforme art. 37, caput, abaixo transcrito:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência

O IPASGU, Autarquia assistencial, vinculada ao Município de Gurupi -TO, como Ente Público que é, realiza sua atuação com observância ao Regime Jurídico Administrativo, com o cumprimento dos princípios acima descritos e de forma especial, com o olhar voltado para a legalidade de seus atos.

DA APLICAÇÃO DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021



A Lei Federal nº 14.133/2021 (nova lei de licitações), foi publicada em 01 de abril de 2021 e entrou em vigor já na data de sua publicação. Ocorreu um período de transição da antiga lei de licitações (8.666/93) para a nova lei de licitações (14.133/2021) de dois anos. No período de transição da antiga lei de licitações (8.666/93) para a nova lei de Licitações (14.133/2021), as duas leis permaneceram vigentes, disciplinando a mesma matéria, assim sendo, o administrador público poderia optar pelo uso da Lei 8666/93 ou pela Lei 14.133/2021, vindo vedado apenas o uso combinado das duas leis.

Ocorre que o período de transição se encerrou. Assim, considerando que a Lei 14.133/2021 já possui aplicabilidade imediata, não restam dúvidas sobre a aplicação da Lei Federal nº 14.133/2021 para realizar os processos licitatórios e contratação direta.

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Inicialmente é importante afirmar que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, XXI, tornou o processo licitatório *conditio sine qua non para contratos*—que tenham como parte o Poder Público — relativos a obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação.

Na situação em comento, há empresa especializada em contabilidade pública, com vasta experiência comprovada na prestação de serviços para ente públicos, portanto, o IPASGU aproveitando dessa vasta experiência pretende contratar como previsto claramente da legislação o caso de inexigibilidade de licitação, estando claramente prevista, nos termos do art. 74, III, “c” da Lei 14.133/2021, o qual dispõe, *in verbis*:

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

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

A Lei de Licitações e contratos Administrativos (Lei 14.133 de 1º de abril de 2021), em exceção à regra, permite a inexigibilidade de licitação, que é o caso.

Contudo há que se observar que as contratações precedidas do processo licitatório é a regra que deve ser seguida pela Administração Pública, sendo que esta não pode ser burlada a despeito da conveniência administrativa.



No caso em espécie, verificamos que o serviço de contabilidade pública deverá ser prestado por empresa especializada e com experiência, portanto, não existe viabilidade de competição que justifique a abertura de processo licitatório.

No que se refere às hipóteses de contratação direta, a Professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, esclarece que:

na **dispensa**, há possibilidade de **competição** que justifique a licitação; de modo que a lei **faculta** a dispensa, que ficaria inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de **inexigibilidade**, não há possibilidade de competição, porque só existe **um objeto** ou **uma pessoa** que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, **inviável**.” (*Destacamos*)

Repise-se que, para que se caracterize a situação de inexigibilidade descrita no supracitado inciso III do artigo 74, é necessária a configuração, no caso concreto, do requisito de admissibilidade expressamente previsto no *caput* do artigo 74, qual seja, a inviabilidade de competição, que, em tais situações, somente se perfaz, através da presença dos pressupostos da singularidade do serviço.

Assinale-se, porque necessário, que a inviabilidade de disputa decorre da natureza especializada do serviço, aliada à ausência de pluralidade de concorrentes.

Percebe-se, pois, que a inviabilidade de competição decorre de circunstâncias extra normativas, característica essa inerente à inexigibilidade de licitação. De tal maneira, tem-se que as situações que ensejam tal espécie excludente do certame licitatório não se exaurem nos incisos do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, os quais tratam de hipóteses meramente exemplificativas.

Isso porque, analisando os documentos acostados, bem como histórico de prestação de serviços da empresa, constata-se que outra conclusão não se chega senão a que perfilhe pelo entendimento de que o serviço oferecido é de notória qualidade e especialidade técnica.

Imperioso consignar que, em consonância com a jurisprudência do STF, aliado à presença dos requisitos legais autorizadores até aqui examinados (especialidade do serviço, inviabilidade de competição, singularidade do objeto, instauração de processo administrativo prévio), deve ficar demonstrado também que o preço cobrado é compatível com o praticado no mercado, vejamos.

IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA. A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) existência de

PROCURADORIA GERAL DO IPASGU: BR-242, KM 405 (saída para a cidade de Peixe), lote 4-E, gleba 8, 4ª etapa, Prédio IPASGU, parte do loteamento Fazenda Santo Antônio, Gurupi – TO, Caixa postal 410 e-mail: procuradoriaipasgu@gmail.com

procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado. Incontroversa a especialidade do escritório de advocacia, deve ser considerado singular o serviço de retomada de concessão de saneamento básico do Município de Joinville, diante das circunstâncias do caso concreto. Atendimento dos demais pressupostos para a contratação direta. Denúncia rejeitada por falta de justa causa.” (Inq. 3074/SC-SANTA CATARINA INQUÉRITO Relator: Min. ROBERTO BARROSO Julgamento: 26/08/2014. Órgão Julgador: Primeira Turma).

Seguindo a mesma linha, assim dispõe o Colendo Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. 1. A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, arts. 25, II e 13, V. 2. Para concluir-se de forma diversa do entendimento do Tribunal a quo- "A excepcionalidade, a extraordinariedade, a relevância do serviço justificam a contratação especial, independentemente de licitação" -, seria necessário o reexame fático probatório dos autos, inviável na via manejada, a teor da Súmula 7 do STJ. 3. Recurso especial não conhecido. (STJ, T2 - Segunda Turma, REsp 726.175/SP, Rel. Min. Castro Meira, j. 22/02/2011, p. DJe 15/03/2011).

Um exemplo: Em razão da confiança intrínseca à relação advogado e cliente, nota-se que a inexigibilidade de licitação é único meio para a contratação do serviço advocatício pela Administração Pública. Isso porque, a inexigibilidade de licitação pode se manifestar ainda quando existem vários especialistas aptos a prestarem o serviço pretendido pela Administração, já que todos eles se distinguem por características marcadas pela subjetividade, por suas experiências de cunho particular.

A existência de uma pluralidade de profissionais aptos à satisfação do objeto, como se disse, não descaracteriza a inexigibilidade, tampouco retira a carga de subjetividade relativa à execução do objeto: cada profissional ou empresa o executaria de uma forma, mediante a aplicação de seus conhecimentos, critérios, técnicas e táticas. Diante dessa pluralidade de

PROCURADORIA GERAL DO IPASGU: BR-242, KM 405 (saída para a cidade de Peixe), lote 4-E, gleba 8, 4ª etapa, Prédio IPASGU, parte do loteamento Fazenda Santo Antônio, Gurupi – TO, Caixa postal 410 e-mail: procuradoriaipasgu@gmail.com

opções para satisfazer o objeto desejado, a questão que naturalmente surge é a de como escolher a solução que melhor atenda ao interesse público, remanescendo, na espécie, típico exercício de competência discricionária. Cabe à autoridade competente e aos seus auxiliares avaliar, motivadamente, a contratação conveniente e oportuna para o município.

Assim é que diante de diversos advogados ou escritórios que sejam portadores de especialização e reconhecimento para a efetiva execução do objeto (serviço) pretendido pela Administração, a escolha que é subjetiva — mas devidamente motivada — deve recair sobre aquele que, em razão do cumprimento dos elementos objetivos (desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica) transmite à Administração a confiança de que o seu trabalho é o mais adequado (confira-se, no TCU, o Acórdão 2.616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, rel. Min. Benjamin Zymler, 21.10.2015).

Por esse motivo, a Administração, utilizando-se da discricionariedade a ela conferida, avaliando conceitos de valor, variáveis em grau maior ou menor, escolhe um dos especialistas em detrimento dos demais existentes.

Assim, como o grau de confiança depositado na contratação do profissional, em razão da sua carga subjetiva, não é suscetível de ser valorado no bojo de um certame licitatório que se encontra no âmbito de atuação discricionária do administrador público, razão pela qual a competição em um procedimento licitatório padrão se torna inviável.

In casu, a interessada, segundo os documentos repousados, já obteve contratos com outras pessoas jurídicas de direito público, ocasião em que se fez clarividente a satisfação dos seus usuários com o serviço oferecido, configurando sua notória especialização.

A área requisitante indica a contratação da JOSE FELIX DIAS DA SILVA LTDA empresa que presta serviços de assessoramento em contabilidade pública e que conta com responsável técnico dotado de notoriedade.

De mais a mais, de notar que os documentos colacionados pela pessoa jurídica espelham a sua regularidade jurídica, técnica e fiscal, inexistindo, nesta senda, motivos ou vícios que ensejem a rejeição da pretensão à contratação almejada.

Logo, considerando a Administração que o serviço a ser contratado é singular, nos termos acima postos, poderá escolher, de forma discricionária - e devidamente justificada -, o profissional para prestá-lo, fazendo-o em razão de sua notória especialização e do grau de confiança que nele depositada.

Observando a abertura do processo, verifica-se logo em seguida a justificativa devidamente instruído da justificativa necessária para a contratação em tela.



Seguindo ainda nos autos despacho do Departamento de Contabilidade, onde se verifica a existência de previsão e dotação orçamentária, corroborando com a Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira.

Outro ponto relevante é a adequação do preço da prestação do serviço com o valor local, o que restou comprovado nos autos.

Resta definida, dessa forma, a possibilidade técnica da presente modalidade de inexigibilidade de licitação e perfeita do processo.

A minuta do contrato contém os requisitos mínimos exigidos pela Lei 14133/21.

Assim, no que diz respeito ao procedimento administrativo de inexigibilidade de licitação, atesta-se sua regularidade jurídica pelas peças juntadas nos autos.

CONCLUSÃO

Compulsando os autos administrativos, verifica-se que o procedimento de inexigibilidade de licitação encontra-se dentro das exigências previstas na legislação, os atos até então praticados foram dentro da legalidade.

Diante de todo o exposto, do ponto estritamente jurídico, **manifesto em sede de juízo prévio, pela viabilidade jurídico-formal do presente procedimento de inexigibilidade de licitação, nos termos propostos** tenho que todos os atos estão em consonância com a legislação pertinente, não havendo nada que possa obstar o prosseguimento do feito ou gerar sua nulidade até o momento.

Acrescenta-se, ainda, que o presente parecer tem caráter opinativo, isto é, não vinculando o administrador em sua decisão cabendo ao mesmo esse o juízo de oportunidade e conveniência.

É o parecer, que submeto à superior consideração do Exmo. sr. Presidente do IPASGU

Gurupi-TO, 20 de dezembro de 2024.

KELLEN PATRICIA
ROCHA PORTES
GUIMARAES:0198
2604158

Assinado de forma digital
por KELLEN PATRICIA
ROCHA PORTES
GUIMARAES:01982604158
Dados: 2024.12.20
11:34:27 -03'00'

Kellen Patrícia Rocha Portes Guimarães

Procuradora do IPASGU
Decreto 283/2024
OAB/TO nº 5670