

Iguaçu, (PE), 26 de fevereiro de 2025

REQUERIMENTO DE ABERTURA DE PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS - ART. 75, III - PRONUNCIAMENTO JURISPRUDENCIAL FAVORÁVEL - RECOMENDAÇÃO DE CONTRATAÇÃO PROCESSO ADMINISTRATIVO N.º 032/2025 INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º 007/2025.

1 - *Presentes os requisitos autorizadores para a contratação mediante inexigibilidade de licitação - serviço técnico a ser prestado por empresa com notória especialização e no qual é inviável a competição - é de ser contratado o escritório que reúne diversos pronunciamentos jurisprudenciais favoráveis em hipóteses semelhantes;*

2- *Orientação favorável do STJ, do STF e do TCU;*
3- *Recomendação de contratação.*

DOS FATOS

Trata-se de proposta de prestação de serviços técnicos profissionais especializados de assessoria e consultoria nas áreas contábil, financeira e de gestão fiscal, em conformidade com a proposta encaminhada pela empresa LUCENILDO VINICIUS SILVINO DOS SANTOS LTDA (ME - GOMES & SANTOS CONTABILIDADE), sediada na Rua Manoel Francisco De Souza, n.º 50 - centro - Ibimirim - PE; inscrita no CNPJ: n.º 08.671.338/0001-87 MATRIZ - endereço eletrônico lucenildovinicius@hotmail.com, telefone: (87) - 3842-2706, representada por Lucenildo Vinicius Silvino dos Santos, brasileiro, casado, Contador inscrito no CPF (MF) sob o n.º 510.891.064-91, portador do RG n.º 2705663 SDS/PE; residente na Avenida José Rafael de Freitas, 334 - Lajes - Ibimirim - PE; pelo valor global de R\$ 57.000,00 (cinquenta e sete mil reais)

Sustenta o Termo de Referência que a "contabilidade pública desempenha um papel de extrema importância no contexto da administração pública, sendo essencial para a gestão eficiente e transparente dos recursos patrimoniais e financeiros no setor público."

Requer, por fim, a abertura do procedimento de inexigibilidade para sua efetiva contratação.

Recebido o respectivo requerimento, foram os autos encaminhados a esta Procuradoria para sua análise e emissão de parecer.

E, EM síntese, o RELATÓRIO.

PASSO A OPINAR:



2- FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

a) *Das contratações pela Administração Pública*

A Constituição Federal de 1988 disciplina uma série de obrigações para a Administração Pública, enunciando os princípios norteadores da atividade pública, bem como os ditames para o funcionamento daquela (Título III da CF/1988).

Precisamente no art. 37 da *Magna Carta* encontra-se o delineamento da atividade estatal, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União,

I dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte"

Vê-se, desta forma, que o constituinte exige que o administrador respeite determinados princípios fundamentais, bem com as disposições específicas para sua correta atuação, sempre no interesse do interesse público, da *respublica*.

Neste norte, não é dado ao administrador realizar contratações da forma que entender mais interessante, devendo seguir as determinações constitucionais e infraconstitucionais relativas à matéria.

Verifica-se, pois, a regra da contratação mediante a realização de procedimento licitatório, ou seja, mediante a seleção da proposta mais vantajosa e adequada para a administração pública.

Egon Bockmann Moreira e Fernando Vernalha Guimarães conceituam licitação com o:

"... o processo administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona pessoas aptas a bem executar determinados contratos administrativos".

Caracteriza-se a licitação como o procedimento administrativo mediante o qual poderá a administração contratar a melhor proposta para a execução de determinada obra ou serviço, sempre em observância aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Hodiernamente, além do arcabouço constitucional, as contratações pela administração estão regidas, de forma geral, pela Lei 14.133, de primeiro de abril de 2021.



Não se olvide, também, das regras emanadas pelos Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, nas localidades em que existirem, e que também repercutem nas contratações a serem realizadas.

Esta é a base legal para toda e qualquer contratação pela administração.

Das modalidades de licitação:

Vista a obrigatoriedade do procedimento licitatório, são necessários breves comentários acerca das modalidades de licitação

Originalmente são previstas 5 (cinco) modalidades de licitação, Lei 14.133/21, quais sejam:

Art. 28. São modalidades de licitação:

- I - pregão;
- II - concorrência;
- III - concurso;
- IV - leilão;
- V - diálogo competitivo.

A diferenciação entre as diversas modalidades de procedimento licitatório não reside, tão somente, no valor máximo do certame ou no número de participantes, mas sim no encadeamento dos atos que levará a futura contratação ou alienação de determinado objeto.

Constata-se, pois, a necessidade de observância da modalidade correta de procedimento licitatório para a efetiva contratação ou alienação pela administração pública.

Das hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação e sua diferenciação.

Assentada a premissa de que as contratações e/ou alienações pela administração devem respeitar o regime de licitações previsto tanto em âmbito constitucional, como infraconstitucional, é de se indagar se este regime é aplicável para toda e qualquer hipótese.

Por vezes, não pode a administração buscar tão somente o menor preço ou a melhor técnica (características relativas aos tipos de licitação), mas sim atender determinado interesse público extremamente específico.

É o que se vê, por exemplo, na contratação de determinado músico de renome nacional ou internacional para a participação em festival, situação em que de nada adianta a contratação de outro músico sem as mesmas características.



Outra hipótese relevante exsurge quando da contratação em emergência em razão de situação de calamidade pública, situação em que não se pode, em nome do bem-estar de toda a coletividade, esperar até que se conclua todas as fases de um Pregão ou concorrência.

Atento a tal situação, o legislador ordinário previu hipóteses de dispensa de licitação (artigo 75), bem como o de inexigibilidade de licitação (artigo 74).

Na primeira hipótese o legislador enumera de forma exaustiva situações nas quais o administrador está desobrigado de realização do certame, podendo realizar a contratação de forma direta.

Por outro lado, as hipóteses de inexigibilidade estão previstas em um rol meramente exemplificativo e têm por escopo demonstrar situações fáticas em que é impossível a realização de licitação, pela impossibilidade de competição.

Pode-se afirmar, de forma resumida, que a dispensa é a autorização legislativa para a não realização de licitação, ficando dentro do poder discricionário do administrador a sua realização ou não.

De outra banda, a inexigibilidade revela a total inviabilidade de licitação. A realização de um certame poderia, até mesmo, vir a macular o interesse público.

As hipóteses de dispensa de licitação estão previstas no art. 75 da Lei 14.133/21, enquanto que as situações que reclamam a inexigibilidade estão no art. 74 do mesmo diploma legal.

In casu, será dado especial relevo ao contido no art. 74 da Lei 14.133/21, eis que a contratação em tela recomenda a inexigibilidade de licitação.

Da inexigibilidade de licitação. Caracterização e hipóteses

Preconiza o art. 74 da Lei 14.133/21:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I- aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II- contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

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:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso.

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tomem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, em presa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua o contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

As hipóteses que podem ser abrangidas pelo contido nos incisos I a



III do art. 74 da Lei 14.133/21 são inúmeras, devendo ser feita uma análise minuciosa para saber se a licitação é inexigível ou não.

O administrador deve pautar sua atuação sempre pelo contido na legislação aplicável e buscar atender o interesse público, realizando a contratação por inexigibilidade, se assim que recomendar a situação fática concreta.

Passa-se, pois, a análise da possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação para serviços de Contabilidade.

Da inexigibilidade em serviços técnicos

o inciso III do art. 74 da Lei 14.133/21 autoriza a contratação mediante inexigibilidade quando estivermos diante de serviços técnicos especializados.

Marçal Justen Filho elucida que um serviço será técnico quando;

"... importar a aplicação do conhecimento teórico e da habilidade pessoal para promover a alteração no universo físico ou social. A noção de 'técnica' vincula-se, então, a dois aspectos inter-relacionados!"

Segue o doutrinador asseverando que a especialização contida no caput do art. 13 significa:

"... a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional. A especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e com um efeito produzida pelo domínio de uma área restrita com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão".

Reunidas as características mencionadas, fica patente que determinados objetivos fogem daquilo que usualmente é tido com o atividade corriqueira da administração pública.

Saber se determinado serviço não especializado é de fundamental importância para a caracterização da inexigibilidade ou não de licitação.

São situações diametralmente opostas a contratação de Serviços Cotáveis para a atuação Em toda Administração do Município.

Por outro lado, da esmerada verificação da documentação acostada aos autos, vê-se que a requerente é devidamente habilitada a prestar o serviço ofertado ao Fundo Municipal de Assistência Previdenciária do Município de Iguaçu/PE.

Quanto a notória especialização da requerente, se vê, além do já explicitado acima, pelo vasto repertório de contratados com vários municípios e Fundos Municipais (anexo)



Um último elemento a ser considerado é a necessidade de confiança entre o Município e a empresa a ser contratada. A realização de procedimento licitatório propriamente dito poderia levar a contratação de escritório não capacitado.

Do posicionamento Jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça - STJ, Supremo Tribunal Federal - STF e Tribunal de Contas da União - TCU :

Ao analisar casos semelhantes, o STJ já indicou que a contratação de escritórios de advocacia é hipótese de inexigibilidade de licitação, o que pode ser levado com o paradigma para serviços contábeis. É o que se vê, por exemplo, do REsp 1.192.332/R S, relatado pelo Min. Napoleão Nunes Maria Filho

"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

(...)

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, é imprescindível a presença dos requisitos de natureza singular do serviço prestado, inviabilidade de competição e notória especialização.

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, fixados, 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". (REsp 1192332/RS,

(Rei. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12/11/2013, DJÉ 19/12/2013)

Pede-se vênia para a transcrição de esclarecedor trecho do voto do Eminentíssimo Min. Napoleão Maia:

12. Conforme destacou o nobre Autor, 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). Destaca-se, ainda, nesse caso, que o fator preço não é crucial para se determinar a melhor contratação para o ente público.



13. Com efeito, 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".

No mesmo sentido o REsp 1.285.378/MG. da Relatoria do Min. Castro Meira:

A Administração Pública, com vistas a satisfazer o interesse da sociedade, necessita desincumbir-se de múltiplas atividades em campos diferentes. Daí decorre a necessidade de contratar com particulares, a fim de obter os bens ou serviços imprescindíveis para a gestão do Estado.

Nessas hipóteses, a Constituição de 1988 erigiu com o regra a realização de prévio procedimento licitatório (CF, art. 37, XXI), de tal arte que fique assegurada - a um só tempo - a impessoalidade e a obtenção, em regime concorrencial, da maior vantagem possível para o Poder Público.

A licitação é regra, entretanto, que comporta ressalvas. Surgem, assim, as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação, que têm o condão de permitir a contratação direta com a Administração, desprezando-se o certame licitatório. São casos excepcionais, justificáveis ora pela inconveniência para o interesse público (dispensa), ora pela mera inviabilidade da com petição (inexigibilidade).

Doutrinariamente, a prestação de serviço jurídico pode ser considerada um serviço de natureza singular, idônea, portanto, a autorizar a inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 74, III da Lei 14.133/21. Tais dispositivos legais reportam-se à contratação direta, pelo Poder Público, de serviços técnicos de notória especialização - aí incluídos o patrocínio ou defesa de causas "judiciais ou administrativas".

5 ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 535, II, DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. EXPRESSA PREVISÃO LEGAL. SERVIÇO SINGULAR E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. REEXAME DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS E DE PROVAS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULAS 5 E 7 DO STJ

1. Alegações genéricas quanto à violação do artigo 535 do CPC não bastam à abertura da via especial, com base no art. 105, inciso II, alínea "a", da CF. Incidência da Súmula 284/STF.
2. A contratação de serviços de advogado por inexigibilidade de licitação está expressamente prevista na Lei 8.666/93, art. 25, II c/c o art. 13, V.
3. A conclusão firmada pelo acórdão objurgado decorreu da análise de cláusulas contratuais e do conjunto fático-probatório dos autos. Dessarte, o acolhimento da pretensão recursal, no sentido da ausência dos requisitos exigidos para a contratação de escritório de advocacia por meio da inexigibilidade de licitação, J esbarra no óbice das Súmulas 5 e 7/STJ. Precedentes. Recurso especial não conhecido.

A consequência, no plano jurisprudencial, é que, se os serviços contábeis



atendem aos requisitos legais que permitem a contratação direta com o Poder Público, não se pode falar em ato de improbidade na atitude do administrador que contrata advogado sem licitação. Conclusão idêntica se dá em relação aos crimes licitatórios, em relação aos quais atipicidade da conduta fica afastada por força da inexigibilidade da licitação aplicável à espécie

Por fim, deverá ser observado os requisitos do decreto municipal que trata da contratação direta,

CONCLUSÃO

Em vista de todo o exposto ante a presença dos requisitos legais, opina esta Procuradoria pela contratação da LUCENILDO VINICIUS SILVINO DOS SANTOS LTDA (ME - GOMES & SANTOS CONTABILIDADE), sediada na Rua Manoel Francisco De Souza, n.º 50 – centro – Ibimirim – PE; inscrita no CNPJ: n.º 08.671.338/0001-87 MATRIZ – endereço eletrônico lucenildovinicius@hotmail.com, telefone: (87) - 3842-2706, representada por Lucenildo Vinicius Silvino dos Santos, brasileiro, casado, Contador inscrito no CPF (MF) sob o n.º 510.891.064-91, portador do RG n.º 2705663 SDS/PE; residente na Avenida José rafael de Freitas, 334 – Lajes – Ibimirim – PE; para a prestação dos serviços contábeis especificados nos presentes autos, devendo ser observado, dentre os documentos exigidos na Lei 14.133/21, o valor compatível com o mercado, dotação orçamentária da edilidade garantido a contratação, seja encaminhado ao controle interno para parecer técnico, bem com o seja evidenciada a notoriedade da empresa, com o de fato consta nos autos.

Iguaçu, (PE), 26 de fevereiro de 2025.

Procurador

