

PROCESSO Nº 001/2021/IPMR - INEXIGIBILIDADE

PARECER JURÍDICO

PARECER SOBRE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 001/2021/IPMR/IN, REFERENTE À CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA COM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO PARA PRESTAR SERVIÇOS DE CONTADOR, ASSESSORIA CONTÁBIL EM REGISTRO E ESCRITURAÇÃO SISTEMÁTICAS DAS RECEITAS E DESPESAS, ELABORAÇÃO MENSAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS JUNTO AO TCM/PA, DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE RURÓPOLIS-IPMR.

1) RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação de despesa pelo Instituto de Previdência do Município de Rurópolis - IPMR, **REFERENTE À CONTRATAÇÃO DE PESSOA FÍSICA COM NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO PARA PRESTAR SERVIÇOS DE CONTADOR, ASSESSORIA CONTÁBIL EM REGISTRO E ESCRITURAÇÃO SISTEMÁTICAS DAS RECEITAS E DESPESAS, ELABORAÇÃO MENSAL DA PRESTAÇÃO DE CONTAS JUNTO AO TCM/PA, DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE RURÓPOLIS-IPMR**, bem como a plausibilidade da contratação por meio de **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, nos termos do art. 25, II da Lei Federal n.º 8.666/1993.

Com vistas a assegurar a legalidade da aquisição do objeto pretendido, e em cumprimento ao que determina o parágrafo único do artigo 38 da Lei 8.666/93, ao determinar que as minutas de editais de licitação, contratos, acordos, convênios ou ajustes, devam ser previamente examinados e aprovados pela Procuradoria Jurídica da administração, razão da presente análise e emissão de parecer.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado.

*contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: **Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.***

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da contratação, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a municipalidade no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

É o que tínhamos a relatar.

2) PARECER:

2.1 - DA OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO

É imperativamente relevante saber que, todas as contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da proposta que seja mais vantajosa ao interesse público, sem olvidar do princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 8.666/93, denominada Lei das Licitações.

O professor **Celso Antônio Bandeira de Mello**, ao dissertar sobre licitação, ensina que licitar visa:

“proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares”.

A mestra **Odete Medauar** destaca que:

“A Administração não pode contratar livremente, porque deve ser atendido o princípio da igualdade de todos para contratar com a Administração e a moralidade administrativa, sobretudo”.

Na seara da obrigatoriedade de licitar, há que se observar que a própria lei promove excepcionalidades, diante de situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsão do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, autorizando à Administração a realizar contratação direta, sem licitação.

2.2 – DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A contratação tem amparo no permissivo do artigo 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, que tem a seguinte redação:

Art. 25 – É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – (...)

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

E o § 1º do citado dispositivo define a notória especialização, verbis:

“§1º - Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa 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 contratado”.

A seu turno, o artigo 13 da Lei nº 8666/93, a que faz remissão o transcrito art. 25, arrola, em seus incisos, exemplificativamente, quais são os serviços técnicos profissionais especializados que ensejam a inexigibilidade licitatória. Na espécie, a contratação estaria enquadrada no inciso III do citado dispositivo.

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

(...)

A inexigibilidade de licitar, portanto, ocorrerá quando for inviável a competição entre os potenciais interessados, dada a singularidade do serviço técnico a ser contratado com profissional de notória especialização.

É que, como asseverado por CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (Curso de Direito Administrativo, ed. Malheiros, 12ª ed., p. 468), se não há viabilidade de competição entre possíveis ofertantes, falta ao procedimento licitatório pressuposto lógico, não havendo, pois, sentido, em a Administração realizá-lo. E isto ocorre quando o objeto é singular. Discorrendo sobre a singularidade do serviço a ser contratado, assevera o citado autor:

“Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

(...).

É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para cada caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso.”

Ainda sobre o tema, traz-se à colação o magistério de EROS ROBERTO

GRAU:

“Isso enfatizado, retomo o fio de minha exposição para salientar, ainda, que, ser singular o serviço, isso não significa seja ele - em gênero - o único. Outros podem realizá-lo, embora não possam fazê-lo do mesmo modo, com o mesmo estilo e com o mesmo grau de confiabilidade de determinado profissional ou de determinada empresa.

Logo, é certo que os serviços de que cuidamos jamais assumem a qualificação de únicos.

Único é, exclusivamente - e isso é inferido em um momento posterior ao da caracterização de sua singularidade -, o profissional ou empresa, dotado de notória especialização, que deverá prestá-lo.

Porque são singulares, a competição (= competição aferível mediante licitação, segundo as regras do julgamento objetivo) é inviável, nada obstante mais de um profissional ou empresa possam prestá-los. Mas, como devem ser contratados com o profissional ou empresa dotados de notória especialização e incumbe à Administração inferir qual desses profissionais ou empresas prestará, em relação a cada um deles, o trabalho que, essencial e indiscutivelmente, é (será) o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, neste segundo momento, quando a Administração inferir o quanto lhe incumbe, caracterizar-se-á não a unicidade do serviço, porém a unicidade do trabalho de determinado profissional ou empresa, justamente o que deve ser contratado para a prestação do serviço.” (In Licitação e Contrato Administrativo, ed. Malheiros, 1995, pp. 72/73).

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 deposita.

Contudo, o juízo acerca da efetiva presença de singularidade do objeto do contrato, bem como da notória especialização do contratado é de exclusiva alçada do Administrador contratante.

Passemos à análise do **referido** dispositivo legal, ao caso concreto:

A justificativa da inexigibilidade na hipótese é a inviabilidade de competição. Com efeito, não há critérios objetivos para aferir a melhor proposta para a Administração Pública, não havendo, por consequência, supedâneo fático para a realização do procedimento licitatório.

No entanto, ainda nas hipóteses de inexigibilidade, o administrador público não está inteiramente livre para a contratação. É preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, **tudo devidamente demonstrado em processo de inexigibilidade.**

Cumprir destacar, que a execução da contabilidade do Instituto de Previdência de Rurópolis tem por base a LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL, a exemplo de todos os atos administrativos em geral devem se cingir à letra da lei, ante a vigência em sede de Administração Pública, do princípio da legalidade estrita. Destarte, os atos de natureza financeiro-contábil obrigatoriamente devem atender a inúmeros diplomas legais, tais como, Lei de Responsabilidade Fiscal, sem contar as normatizações de titularidade dos Tribunais de Contas, os quais, por sua vez, impõem a consecução de uma série de relatórios, demonstrativos, cronogramas, programações, publicações, que exigem um amplo e específico conhecimento a respeito, sob pena, de se culminar em rejeição de contas, imputação de multas, afastamento cargo, e outras penalidades ao gestor, ordenador da despesa, além, sobretudo, de prejuízos ao regular andamento da máquina municipal e via de conseqüente aos munícipes que dela precisam.

Diante disso, de muitos parâmetros legais e documentais, e de interesse coletivo, a serem respeitados e observados, sob o risco da aplicação de penalidades graves e prejuízos irreparáveis, as leis acima referidas são de suma importância, para não dizer essencial, de forma que sua elaboração deve ser formulada por quem entende das peculiaridades a fim proporcionar segurança a Administração Pública municipal quanto a previsão de arrecadação e despesas orçamentárias.

Para efeito de aferição dos requisitos objetivos necessários a consecução da inexigibilidade pretendida, balizando-se nos conceitos acima delineados de singularidade e notoriedade, e na documentação da pretensa contratada, pode-se concluir primeiramente que esta Municipalidade pretende contratar serviços de assessoramento e que a proposta da prestação de serviços não apenas envolve uma assessoria pura e simples, mas sim singular no âmbito do planejamento, da receita, da despesa e prestação de contas junto ao Tribunal de Contas, o qual enseja um amplo conhecimento técnico, de modo que um profissional ou uma empresa que não detenha em seu corpo consultores, altamente qualificados não será capaz de elaborar as leis orçamentárias eficazes e legais, o que acabaria por comprometer o resultado final de uma Administração.

Já com respeito à notoriedade do contratado, insta dizer que decorre da documentação carreada aos autos desse processo administrativo, com extenso currículo técnico e, larga experiência no mercado, o que confere a Administração a segurança de que a mesma atenderá a sua necessidade já que a mesma demonstra êxito no desempenho anterior do serviço, quando da prestação efetivada junto a outras entidades públicas, subordinadas a regime jurídico de contratação semelhante ao do Contratante.

Cumprir destacar que o contador ou bacharel em Ciências Contábeis exercem um papel central na gestão pública, pondo em suas mãos a responsabilidade de apresentar, por meio do seu trabalho, objetividade e transparência em relação aos recursos financeiros e patrimoniais o que permite aperfeiçoar seu planejamento estratégico orçamentário, realizar uma gestão eficiente, eficaz e efetiva dos recursos que lhe são disponibilizados, na área fim e nas áreas de apoio com vistas a melhorar a qualidade do gasto público e dar transparência da gestão dos recursos à sociedade.

Aliado a tudo isso, compete ressaltar também, que o Município de Rurópolis e o Instituto de Previdência do Município de Rurópolis – IPMR, não possuem em seu quadro de pessoal profissionais especializados em contabilidade pública e nem cargos a respeito para serem preenchidos mediante concurso público ou mesmo nomeação/contratação e para suprir essa falta na estrutura administrativa do IPMR, necessita contratar empresas e ou profissionais com esse perfil a fim de atender os princípios da eficiência e transparência na Gestão dos Recursos Públicos.

Destarte, a Comissão de Licitação do Instituto de Previdência do Município de Rurópolis - IPMR, deliberou, nos autos concernente a contratação objeto do presente TERMO, sugerindo que a mesma se realizasse através de **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, por constar no seu cadastro, de empresa com excelente ficha técnica e especialização no ramo, bastando para tanto, a sua contratação imediata, após a publicação de tal procedimento, observados preços e condições compatíveis com as práticas no ramo de atividade, sendo escolhido a profissional **ANA CRISTINA PAIVA DE SOUSA**.

Em face de todo o exposto, entendemos pela possibilidade jurídica de contratação direta de Contador, via pessoa jurídica/física, por inexigibilidade de licitação

fundada no art. 25, inciso II da Lei nº 8.666/93, para a prestação de serviços à esta municipalidade, DESDE QUE ATENDIDAS AS CONDICIONANTES DO ITEM 2.2 DESTE PARECER.

2.3 – DO PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 001/2021/IN/IPMR

A Comissão de Licitação do Município de RURÓPOLIS deliberou, nos autos concernentes a contratação objeto do presente TERMO, sugerindo que a mesma se realizasse através de **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**.

Foi efetuado orçamento junto a empresa **ANA CRISTINA PAIVA DE SOUSA**, no valor de **R\$ 72.600,00 (setenta e dois mil e seiscentos reais)**.

Deste modo, temos que o preço proposto é razoável e está dentro de parâmetros aceitáveis e, portanto, compatível com os preços de mercado, conforme planilha apresentada na proposta.

O referido profissional possui Atestado de Capacidade Técnica com atividades similares as ora contratadas, conforme se desprende aos autos.

Os autos, foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- 1) *Pedido para a contratação/aquisição, justificativa e especificação dos serviços;*
- 2) *Solicitação de orçamento devidamente preenchido, assinado e enviado à empresa ou profissional;*
- 3) *Justificativa do preço;*
- 4) *Justificativa técnica de razão da escolha do fornecedor ou executante;*
- 5) *Declaração de existência de recursos orçamentários, com indicação das respectivas rubricas;*
- 6) *Autorização, emitida pela autoridade competente (ordenador de despesas) para realização do serviço ou aquisição;*
- 7) *Processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado;*
- 8) *Pesquisa de preços praticados pelo mercado do ramo do objeto da licitação, com o resumo da média aritmética dos preços pesquisados e/ou justificativa;*

- 9) *Certidões negativas ou positivas com efeito de negativa da Receita Federal, INSS, FGTS e Débitos Trabalhistas (CNDT);*
- 10) *Atestado de Capacidade Técnica;*
- 11) *Decisão da autoridade competente declarando a inexigibilidade do processo licitatório;*
- 12) *Designação da Comissão Permanente de Licitação;*

No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art. 55 da Lei nº 8.666/93.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;*
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;*
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;*
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;*
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;*
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;*
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;*
- VIII - os casos de rescisão;*
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;*
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;*
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;*
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;*
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.*

O processo em análise, prevê as cláusulas contratuais relacionadas no corpo da minuta, desta forma, entendemos que a minuta do contrato contém as exigências previstas no artigo supracitado.

Feita a solicitação e instruindo o processo com a justificativa da contratação direta, o setor contábil informou a existência de recursos orçamentários para suportar a despesa. Em atendimento ao art. 38 da lei 8.666/93. Logo, atendida a regularidade quanto à existência de dotação orçamentária.

Desta forma, tenho que o processo licitatório encontra-se respaldado na Lei n.º 8.666/93, **devendo a Comissão Permanente de Licitação juntar aos presentes autos declaração com o seguinte teor:**

DECLARAÇÃO

Declaramos para os devidos fins que, conforme documentação acostada nos autos do **Processo Licitatório nº 001/2021/IN/IPMR**, a **PROFISSIONAL** contratada **ATENDE** os requisitos dos arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993 (*notória especialização profissional e natureza singular do serviço*).
Rurópolis/PA, 03 de fevereiro de 2021.

LAIZA DA SILVA SANTOS
CPL

LUCIANA LIMA MAIA
Presidente do IPMR

Controle Interno

Quando aos demais itens estão presentes as exigências legais para prosseguimento do presente processo de **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, **CONDICIONADO** a juntada da declaração acima especificada.

Em face de todo o exposto, entendemos pela possibilidade jurídica de contratação direta do referido profissional, por inexigibilidade de licitação fundada no art. 25, inciso II da Lei nº 8.666/93, para a prestação de serviços jurídicos a esta municipalidade.

3 – CONCLUSÃO

Com base na argumentação desenvolvida, e de acordo com a documentação acostada aos autos do processo administrativo de inexigibilidade de licitação, destinado a contratação conforme objeto do presente TERMO, e estando este de acordo com os ditames da Lei nº 8.666/93, e em especial ao art. 25 II da referida lei, e cumprindo o rito estabelecido no art. 26 do mesmo diploma legal.

Página 10 de 11

Somos da opinião pela INEXIGIBILIDADE da contratação da mencionada empresa, visto que a situação concreta está devidamente justificada, atendidos esses requisitos legais, frise-se, devendo estar evidenciados no respectivo processo de inexigibilidade, a contratação é válida.

Sendo assim, é o nosso **PARECER** pela contratação, da profissional **ANA CRISTINA PAIVA DE SOUSA** em razão da excepcionalidade da Lei de Licitação que promove a presente modalidade **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, CONDICIONADA** a juntada da declaração com o teor afirmando que a **PROFISSIONAL contratada ATENDE os requisitos dos arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993 (notória especialização profissional e natureza singular do serviço).**

Não se incluem no âmbito de análise da Procuradoria os elementos técnicos pertinentes ao certame, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente da Administração Pública.

Ressaltamos que as afirmações aqui contidas são eminentemente jurídicas e não vinculativas, podendo a Administração (se julgar conveniente e o fizer de modo motivado) adotar outras medidas que julgar mais coerentes, inclusive com a consulta a outros departamentos.

É o nosso parecer, sob censura da autoridade superior.

RURÓPOLIS-PA, 26 de janeiro de 2021.

RENATO F. DE BARROS NETO
Prefeitura Municipal de Rurópolis-Pará
Procuradoria Geral do Município - PGM
Assessor Jurídico