

Recebido em
16/04/2025
Munizky

PARECER JURÍDICO Nº 023 / 2025

CONSULENTE: COORDENADORIA DE LICITAÇÃO E CONTRATOS – CLC.

CONSULTA: REGULARIDADE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA EM CONTABILIDADE PÚBLICA PARA O SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO DE PARAUAPEBAS – SAAEP.

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 06.2025-CLC. PROCESSO LICITATÓRIO Nº 06.2025-002SAAEP.

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Consulta-nos a Coordenadoria de Licitações e Contratos do SAAEP, acerca da regularidade do processo administrativo de contratação na modalidade inexigibilidade, referente a seleção da empresa **DELTA CONTABILIDADE ASSESSORIA E CONSULTORIA, inscrita sob nº de CNPJ 07.623.839/0001-25** que tem por objeto a contratação de serviços contínuos de consultoria e assessoria técnica especializada em contabilidade pública, conforme se verifica da documentação que instrui o processo nº 06.2025.CLC – Inexigibilidade de Licitação.

Inicialmente cabe destacar o fato de que o presente parecer tem por objetivo analisar a viabilidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que estabelece as normas gerais de licitação e contratação no setor público, estando excluídos quaisquer outros aspectos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário.

II – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PREVISÃO LEGAL:

A inexigibilidade de licitação é a situação fática que autoriza o gestor público a realizar contratação direta com o fornecedor ou prestador do serviço em razão da inviabilidade prática de se realizar processo licitatório prévio

No caso em exame, nos vemos diante do interesse da administração do SAAEP em contratar a prestação de serviço contínuo de consultoria e assessoria técnica especializada em contabilidade pública, com a finalidade de auxiliar esta Autarquia no acompanhamento da gestão financeira e contábil, especialmente no que se refere à observância das normas aplicáveis à Administração Pública, à correta aplicação de recursos e à prestação de contas, junto aos órgãos de controle externo, como o Tribunal de Contas.

A inexigibilidade ocorre quando há impossibilidade de competição, seja por exclusividade do objeto ou pela natureza do serviço. As principais hipóteses estão previstas no artigo 74 da lei nº 14.133/2021, vejamos:

“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:

[...]

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

[...]

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 tornem necessária sua escolha". (grifo nosso)

Explicamos que diante de premente necessidade de aprimoramento da gestão pública, o legislador brasileiro entendeu por bem estabelecer procedimento diferenciado para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual em favor da administração.

Verifica-se no inciso III, alínea C do art. 74, a possibilidade de se formalizar a contratação pretendida por meio do processo de dispensa de licitação na modalidade de inexigibilidade, situação que se corrobora no procedimento ora examinado, tendo em vista que a competição será inviável nos casos em que demandam notória especialização do profissional ou empresa a ser contratada, requisito essencial para garantir a plena execução e a adequada satisfação do objeto.

Neste sentido, a contratação direta por inexigibilidade, exige a formalização de um processo administrativo contendo alguns requisitos, entre eles, é fundamental que a Administração justifique devidamente a escolha do fornecedor ou prestador; que haja a comprovação da razão que fundamenta a dispensa ou inexigibilidade; que conste projeto básico ou termo de referência; que elabore a devida estimativa de preço baseada em pesquisa de mercado e por fim, a autorização da autoridade competente, garantindo transparência e economicidade, bem como a conformidade com os princípios da legalidade e impessoalidade.

Compulsando a documentação que instrui o referido processo de contratação, vê-se, de forma clara e pacífica, que a empresa com a qual pretende se formalizar a contratação preenche os requisitos exigidos pela legislação de regência.

Podemos observar que as condições foram prontamente atendidas, considerando que o feito administrativo está instruído com os seguintes documentos: 1) Ofício requisitório da lavra do Núcleo de Planejamento e Contratações, onde solicita autorização para a pretendida contratação; 2) Proposta técnica e Financeira da empresa; 3) Justificativa de preço; 4) Reserva de dotação orçamentária; 5) Declaração de adequação orçamentária; 6) Autorização do ordenador de despesas; 7) Cópia da portaria de designação da comissão de licitações do SAAEP; 8) Termo de autuação da CLC; 9) Documentação de habilitação jurídica, financeira e fiscal da empresa proponente; 10) Atestados de capacidade técnica; 11) Certidões necessárias para formalização da contratação pretendida; 12) Manifestação da comissão de licitações acerca da viabilidade do procedimento de contratação; 13) Minuta do contrato a ser firmando e por fim, 14) Requerimento de manifestação por parte desta Assessoria jurídica.

No mais, importante ressaltar que a nova lei de licitações nº 14.133 de 2021 considera notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorra de experiências anteriores ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto de contrato. Vejamos o art. 74, § 3º da Lei:

"[...] § 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".

O que foi devidamente comprovado pelo setor demandante, levando em consideração que o setor apresentou a comprovação da notória especialização do profissional e/ou da empresa, no item 5.2 do Estudo Técnico Preliminar - ETP.

Mais a mais, caberá à Administração Pública realizar pesquisa de mercado e verificar se, de fato, a exclusividade declarada pelo fornecedor ou prestador é verídica. Trata-se de normativa disposto na Súmula 255 do TCU, que atribuiu a responsabilidade de aferir a veracidade das informações ao agente público da entidade licitante.

"Súmula 255 – TCU: Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade".

Ainda segundo o art. 73 da lei, o agente público da entidade licitante será responsabilizado individualmente por erros grosseiros na instrução e condução de processos de contratação direta, entre os quais se inclui a inexigibilidade de licitação baseada em exclusividade de fornecedor ou prestador de serviço. Vejamos o disposto:

“Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis”.

Cabe ressaltar que a inviabilidade de competição pode ser demonstrada por qualquer documento, desde que idôneo e capaz de comprovar a exclusividade. Assim, é importante que a Administração verifique cuidadosamente a veracidade da documentação apresentada.

III – SERVIÇOS CONTÍNUOS. PREVISÃO LEGAL:

Prosseguindo, considerando que a contratação envolve serviço oriundo da necessidade permanente do SAAEP, haja vista que as rotinas contábeis se manifesta claramente através da contínua atualização dos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), e, dos Planos de Contas Aplicados ao Setor Público (PCASP) que incorporam anualmente novas exigências e padrões internacionais de contabilidade pública, a presente contratação se amolda às possibilidades de serviços considerados como contínuos.

Pelo exposto, faz-se necessário a confirmação do princípio da vantajosidade em favor da Administração pública, condição esta que foi prontamente atendida por meio do levantamento de preço dos contratos firmados pela empresa com órgãos e empresas da Região Norte, donde é possível confirmar que o interesse público consubstanciado na melhor proposta em favor da administração pública, conforme consta no subitem 8.0 do Estudo Técnico Preliminar, a seguir:

“8. JUSTIFICATIVA DO PREÇO

No caso da contratação em questão, o levantamento de mercado foi feito por meio de contratos firmados com a empresa DELTA CONTABILIDADE ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA, especificamente com os seguintes órgãos/empresas: Prefeitura Municipal de Xinguara - PA, Fundo Municipal de Educação de Xinguara - PA, Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Parauapebas (SAAEP), Secretaria Municipal de Finanças de Conceição do Araguaia, Câmara Municipal de Castanhal - PA e a Câmara Municipal de Canaã dos Carajás - PA”.

CONTRATO	ÓRGÃO	UF	PROCEDIMENTO	VALOR DA CONTRATAÇÃO
20259001	Câmara Municipal de Canaã dos Carajás	PA	INEXIGIBILIDADE	R\$ 47.000,00

003/2025	Câmara Municipal de Castanhal	PA	INEXIGIBILIDADE	R\$ 35.000,00
004/2021	Secretaria Municipal de Finanças de Conceição do Araguaia	PA	NOTA FISCAL Nº 00000439	R\$ 41.480,00
041/2025	Prefeitura Municipal de Xinguara	PA	NOTA FISCAL Nº 00000445	R\$ 35.000,00
040/2025	Fundo Municipal Educação de Xinguara	PA	NOTA FISCAL Nº 00000446	R\$ 30.000,00
022/2022	Serviço Autônomo de Água e Esgoto Parauapebas	PA	INEXIGIBILIDADE	R\$ 45.000,00

Suprido o princípio da vantajosidade, o Setor demandante em observância artigo 74, I, da Lei 14.133/21, descreve a justificativa da dispensa de licitação, tendo em vista que a natureza técnica e estratégica dos serviços exige confiança, conhecimentos específicos e experiência comprovada, tornando inviável a competição entre fornecedores para a prestação desses serviços, conforme expôs no subitem 6.0 do Estudo Técnico Preliminar, a seguir:

“6.0 DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO:

A contratação abrange atividades essenciais para garantir o cumprimento das obrigações fiscais e contábeis do SAAEP, além de promover a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos. Outro ponto fundamental da solução é o suporte técnico na execução orçamentária e financeira, com acompanhamento da execução do orçamento público e apoio na elaboração de instrumentos de planejamento, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, o serviço contratado garantirá a conformidade dos registros contábeis com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e auxiliará na adequação dos procedimentos internos às normas vigentes”.

Neste contexto, cabe salientar, primeiramente, o conceito de contrato, nas palavras do mestre José dos Santos Carvalho Filho (2022), que entende como um ajuste firmado entre a Administração Pública e um particular (pessoas físicas ou jurídicas particulares), regulado pelo direito público, e tendo por objetivo principal uma atividade que traduza certo interesse público.

Segundo a Profª Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011), a expressão “contrato administrativo” revela os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime de direito público.

Nas palavras do jurista Marçal Justen Filho (2021), o contrato administrativo reflete a vontade das partes e consagra as normas destinadas a regulamentar o seu relacionamento futuro.

Outrossim, frisa-se oportuno destacar o conceito de fornecimentos e serviços contínuos, nos termos do inciso XV do art. 6º da Lei nº 14.133/2021:

“XV - serviços e fornecimentos contínuos: serviços contratados e compras realizadas pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas;”

Nas palavras do Profº Ronny Charles Lopes de Torres, em sua obra “Leis de Licitações Públicas Comentadas, Ed. 2021, p. 580”, uma relação contratual de fornecimento (bens ou serviços) que, por sua natureza, exija dilação da prestação contratual (prestação continuada) e sirva à manutenção de atividade administrativa decorrente de necessidades permanentes, deve ser interpretada como serviço ou fornecimento contínuo, o que permitirá que o edital adote o prazo de vigência autorizado pelo artigo 106 da NLLC.

Fixados tais conceitos, a duração do contrato administrativo, nos termos do artigo supracitado, poderá ser de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, desde que:

- a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
- a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção; e
- a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

O art. 107 do referido novel diploma legal preconiza que os contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital, e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

Logo, nos termos da NLLC, podemos afirmar que a vigência máxima de um contrato administrativo de serviços e fornecimento contínuos poderá chegar à 10 (dez) anos.

De tal modo que a Lei 14.133/2021 estabelece que o prazo de vigência do contrato deverá estar previsto no edital e deverão ser observados, ainda, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Nesse sentido, evoca-se que a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, em se tratando de dispêndios pela Administração Pública, veda obrigações futuras sem disponibilidade orçamentária aprovada. Isto, portanto, ocasiona um forte impacto às contratações de fornecimento ou serviços contínuos por ultrapassarem um exercício financeiro, uma vez que os preceitos da responsabilidade fiscal exigem controle não apenas dos gastos imediato, mas também da capacidade de endividamento do ente público.

Sobre o tema da determinação do objeto a ser contratado, Marçal Justen Filho *in* Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, Edição 2021, p. 963, afirma que:

“A decisão de contratar tem de ser antecedida de verificações acerca das diferentes soluções técnico-científicas disponíveis para atender ao interesse sob tutela estatal. Essa atividade administrativa prévia deverá conduzir à seleção de uma das alternativas como a melhor.

A melhor alternativa deve ser avaliada não apenas sob o enfoque de critérios técnicos, mas também econômicos. Deve estabelecer-se uma relação entre os benefícios qualitativos que serão obtidos e os possíveis encargos financeiros com que o Estado arcará. Nada impede que a melhor solução técnica seja afastada em face das limitações orçamentárias. Ou seja, o dever de considerar vantagens e encargos existe mesmo na fase interna da atividade administrativa, quando a Administração cogita de escolher entre diversas alternativas para satisfazer suas necessidades.”

A NLLC surgiu para sanar tal impasse, ao passo que permite a vigência de contratos administrativos superior ao exercício financeiro, mesmo impossibilitado de prever, no futuro, disponibilidade orçamentária. Isto porque, por outro lado, é admitida a extinção contratual antecipada sem ônus para a Administração Pública quando for constatado, tempestivamente, a indisponibilidade orçamentária para a continuidade da avença.

Fato esse que foi atentamente observado pelo Setor demandante ao descrever as formalidades de contratação e o período que será de 24 (vinte e quatro) meses, conforme descrito no item 7.0 do Estudo Técnico Preliminar, vejamos:

“7. DA FORMA E PRAZOS DA CONTRATAÇÃO

A vigência contratual será de 24 (vinte e quatro) meses, sendo iniciada a partir da assinatura do contrato pelas partes, podendo ser prorrogada na forma dos art. 106 e 107 da lei nº 14.133/2021, e, com eficácia legal após a publicação do seu extrato nos termos do art. 94, inciso I e art. 174 da lei nº 14.133/2021”.

Cabe ainda lembrar que a Administração Pública, nos contratos de fornecimento ou serviços contínuos, deverá prever a disponibilidade orçamentária em cada exercício financeiro. O requisito

é indispensável para a formalização inicial do contrato e deve ser revisado no início de cada exercício subsequente.

IV – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, e considerando, especialmente, a presunção de legitimidade e veracidade dos atos administrativos e das informações colacionadas ao presente feito, sendo que a esta Assessoria Jurídica não cabe valorar as razões de escolha do fornecedor ou questões atinentes à conveniência e oportunidade da contratação, restringindo a sua análise aos aspectos eminentemente jurídicos, esta unidade entende preenchidos os pressupostos dos Arts. 72 e 74 da Lei n. 14.133/2021 para a realização da contratação direta pretendida, mediante inexigibilidade de licitação.

Recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos e que, quando da assinatura do contrato, sejam devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de vigência expirado.

Que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, sejam ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, a celebração do contrato, em sítio eletrônico oficial (art. 72, inciso VIII e parágrafo único, da Lei nº. 14.133/2021) e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, conforme art. 94 da Lei nº. 14.133/21.

Recomenda-se que sejam conferidos com os originais todos os documentos que foram anexados em cópia simples, e que sempre analise toda a documentação necessária da empresa, para verificação da regularidade fiscal e trabalhista.

Assim, observadas as prescrições suscitadas acima, vislumbro de plano a existência de autorização legal para contratação direta dos serviços. Sendo assim, a celebração do contrato não afronta os princípios reguladores da Administração Pública, e neste caso é absolutamente possível a contratação na forma prevista no artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Dessa forma, observadas as prescrições exaradas nesse parecer, considerando que o presente exame se cinge aos termos lançados na minuta do contrato que a Administração da Autarquia pretende firmar, verifica-se que o documento atende aos comandos legais regentes, opinamos favoravelmente no sentido de que a minuta atende aos requisitos legais exigidos para a formalização da avença pretendida.

Este é o parecer jurídico, o qual submeto à apreciação e quaisquer considerações das autoridades competentes.

Parauapebas – PA, 16 de abril de 2025.



ANDREY MARQUES BAPTISTA XAVIER
Assessor Jurídico - SAAEP
Port. nº. 039/2025

Andrey Marques Baptista Xavier
Assessor Jurídico - SAAEP
Port. nº 039/2025