



PARECER JURÍDICO

PROCESSO Nº 001329/2022/SEMUC/VOL. I

INTERESSADA: Secretaria Municipal de Comunicação – SEMUC.

ASSUNTO: Pagamento de 02 (duas) inscrições no curso de execução orçamentária, financeira e contábil de forma integrada na Administração Pública, para atender a SEMUC.

Versam os autos sobre a viabilidade legal de se operar a contratação direta por **Inexigibilidade de Licitação**, nos termos do artigo 25, inciso II, c/c art.13, inciso VI, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, para o pagamento de 02(duas) inscrições no curso de execução orçamentária, financeira e contábil de forma integrada na Administração Pública, para atender a SEMUC.

Verificam-se da análise do Processo às fls. 01/22 o expediente de abertura do respectivo contendo a justificativa; a proposta; o folder do curso; as documentações da empresa que se pretende contratar, dentre elas as notas fiscais oriundas de contratos firmados com outros órgãos/entidades, as quais demonstram a compatibilidade do preço proposto.

Às fls. 23/24 foi colacionada a justificativa de Inexigibilidade da Licitação.

Às fls. 25/29 consta o Projeto Básico e seus anexos.

Já às fls. 30/43 foram juntadas as documentações da empresa a ser contratada e a justificativa de Inexigibilidade da Licitação.

Às fls. 44/47 encontram-se a Solicitação de Autorização de Despesas; a Declaração de Reserva Orçamentária; a planilha orçamentária da SEMUC; e a ficha de inscrição das servidoras.

À fl. 50 verifica-se a manifestação do Comitê Gestor.

Ainda, às fls. 51/53 veem-se juntadas aos autos as publicações concernentes à nomeação da Comissão Permanente de Licitação – CPL.

Às fls. 59/78 e 81 constam as demais documentações da empresa a ser contratada e o mapa demonstrativo de preço.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
ASSESSORIA JURÍDICA



PGM/PMBV
Fls. 86
Proc. 001329/2022
Rubrica

Por fim, vieram os autos para manifestação jurídica desta Procuradoria, acerca da possibilidade da contratação direta por Inexigibilidade de Licitação, nos termos do artigo 25, inciso II c/c art.13, inciso VI, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

É o sucinto relatório.

Estabelece o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Dessa forma, o legislador pátrio admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada e os casos de inviabilidade de competição, autorizando a Administração Pública a celebrar contratações diretas sem a concretização de procedimento licitatório.

A Inexigibilidade de Licitação é uma dessas modalidades de contratação direta, diante da inviabilidade de competição e, portanto, desnecessário o procedimento licitatório. Na contratação de serviços, o objeto deve ter natureza singular, ser técnico especializado e o futuro contratado deve possuir notória especialização.

O artigo 25, *caput*, da Lei nº. 8.666/93 elenca os possíveis casos de inexigibilidade licitação. No caso em tela, tendo em vista a notória especialização da empresa, vislumbra-se a possibilidade de contratação direta com fulcro no artigo 25, inciso II c/c art.13, inciso VI, ambos da Lei de Licitações, vejamos:

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

[...]

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.

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

[...]

VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.





PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
ASSESSORIA JURÍDICA



PGM/PMBV
Fls. 87
Proc. 001329/2022
Rubrica

Tal procedimento se justifica na medida em que a Administração deve apurar, comprovar e fundamentar a existência dos requisitos para contratação direta seja por dispensa ou inexigibilidade, assim assevera o doutrinador Marçal Justen Filho em sua obra Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

[...] se a Administração pode escolher o particular, isso não significa autorizar escolhas meramente subjetivas. Deverá evidenciar que, nas circunstâncias, a contratação foi a melhor possível. Logo, deverão existir dados concretos acerca das condições de mercado, da capacitação do particular escolhido etc. [...] (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª.ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 438)

Nesse sentido, cumpre ressaltar as Súmulas do Tribunal de Contas da União:

Súmula nº 252/2010 - A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Súmula nº 039/2011 - A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Já o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em sua obra Contratação Direta sem Licitação, assim assevera:

A inviabilidade da competição ocorrerá na forma desse inciso se ficar demonstrado o atendimento dos requisitos, que devem ser examinados, na seguinte ordem: a) referentes ao objeto do contrato: que se trate de serviço técnico; a que o serviço esteja elencado no art. 13 da Lei nº 8.666/93; que o serviço apresente determinada singularidade; que o serviço não seja de publicidade ou divulgação; b) referentes ao contratado: que o profissional detenha a habilitação pertinente; que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido; que a especialização seja notória; que a notória especialização esteja relacionada com a singularidade pretendida pela Administração. (Contratação Direta sem Licitação, 9ª. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012).

Por fim, ressalta-se os ensinamentos do doutrinador de Marçal Justen Filho:

A contratação de serviços, nos casos do inc. II do art. 25, visa a obter não apenas uma utilidade material. É evidente que interessa à Administração a produção de um certo resultado, mas a contratação também é norteadada pela concepção de que esse resultado somente poderá ser alcançado se for possível contar com uma capacidade intelectual extraordinária. O que a Administração busca, então, é o desempenho pessoal de ser humano dotado de capacidade especial de aplicar o conhecimento teórico para a





PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
ASSESSORIA JURÍDICA



PGM/PMBV
Fls. 88
Proc. 001329/2022
Rubrica

solução de problemas do mundo real. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, São Paulo: Dialética, 2012, p. 418)

Importante ressaltar que a natureza singular do objeto não significa a ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto. A singularidade não está no número de pessoas capacitadas a executá-lo, mas na singularidade da natureza do serviço. Ela deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados.

Neste prisma, apresenta-se os esclarecimentos do Ministro Benjamin Zymler exposto no voto proferido no Acórdão nº 7840/2013 – TCU-1ª Câmara, no processo nº TC 013.157/2012-4. Naquela ocasião, ficou demonstrado que singularidade se liga a critérios de diferenciação e sofisticação das necessidades da Administração Pública; vejamos:

“8. Verifico, entretanto, que o requisito da singularidade de que trata o inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993 **não se confunde com a ideia de unicidade**. Ou seja, o fato de haver mais de uma empresa atuando em determinado segmento do mercado não é incompatível com a ideia de singularidade do objeto a ser contratado.

9. Até porque, caso o conceito de singularidade significasse um único sujeito possível de ser contratado, estar-se-ia diante de inviabilidade de competição subsumível diretamente ao caput do art. 25 da Lei 8.666/1993. Não teriam, pois, qualquer aplicabilidade as disposições do inciso II desse artigo, **que exigem o atributo da singularidade para as contratações diretas de serviços especializados com profissionais e empresas de notória especialização**.

10. A respeito, cito as seguintes ponderações constantes do voto condutor do Acórdão 1074/2013-Plenário:

15. Primeiramente, porque **o conceito de singularidade não está vinculado à ideia de unicidade**. Para fins de subsunção ao art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, entendendo não existir um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa. A existência de um único sujeito em condições de ser contratado conduziria à inviabilidade de competição em relação a qualquer serviço e não apenas em relação àqueles considerados técnicos profissionais especializados, o que tornaria letra morta o dispositivo legal. 16. Em segundo lugar, porque **singularidade, a meu ver, significa complexidade e especificidade**. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado. (grifei)”

Já sobre a possibilidade de contratação de serviço técnico especializado sem licitação, com a participação de notório especialista, o Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de se manifestar, conforme transcrevemos:

2. “Serviços técnicos profissionais especializados” são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última





PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
ASSESSORIA JURÍDICA



PGM/PMBV
Fls. 89
Proc. 001329/2022
Rubrica

instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços -procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo -é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). **O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança.** Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente. (AP 348, Relator(a):Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2006, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322) (grifei)

Conforme se pode observar para o STF a notória especialização é um elemento subjetivo que define o critério da confiança em relação ao profissional especializado.

Ademais, o § 1º do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 traz uma indicação do que pode ser considerado pela Administração para direcionar esse elemento subjetivo da confiança. Vejamos:

§ 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 do contrato.

Ainda, sobre a contratação pretendida é imperioso destacar que, não obstante se tratar de situação de inexigibilidade de licitação, todas as condições inerentes ao procedimento licitatório devem ser atendidos, tais como: plena capacidade e personalidade jurídica para contratar, capacidade técnica, idoneidade moral e financeira, regularidade fiscal e etc, conforme se verifica nas orientações do TCU:

Acórdão nº 2898/2017 - Plenário - (...) 3. A deliberação decorreu da constatação do controle interno de que, em algumas contratações diretas, não restou devidamente demonstrada a verificação da regularidade fiscal da contratada, em desacordo com a jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do mencionado Acórdão 3.146/2010-1ª Câmara, que assenta a necessidade de tal conferência, requerida nas licitações públicas, também nos casos de contratações feitas mediante dispensa ou inexigibilidade de certame licitatório. (...) 7. Rememore-se que a regularidade fiscal insere no art. 29 da Lei 8.666/1993 abarca a situação cadastral do licitante ou contratado perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, sendo que as decisões do Tribunal que acatarem as exceções dos





PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
ASSESSORIA JURÍDICA



PGM/PMBV
Fls. 90
Proc. 001329/2022
Rubrica

regulamentos das entidades quanto à necessidade de demonstração de tal condição em contratações diretas, com base no art. 32, § 1º, da mesma lei, não estenderam tal prerrogativa à verificação da situação do fornecedor junto ao sistema da Seguridade Social, por força da mencionada disposição constitucional (art. 195, § 3º), que impõe que "A pessoa jurídica em débito com o sistema da seguridade social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios". (grifo nosso.)

Acórdão 1.392/2016-Plenário - (...) o fato de a administração não ter cumprido seu dever de verificar a economicidade dos preços ofertados em processo de dispensa ou inexigibilidade de licitação não isenta de responsabilidade a empresa contratada por eventual sobrepreço constatado no contrato. (...) Entendimento prevalecente nesta Corte", segundo o qual: a) "por força do disposto no art. 195, § 3º, da Constituição Federal, que torna sem efeito, em parte, o permissivo do art. 32, § 1º, da Lei 8.666/1993, a documentação relativa à regularidade fiscal e com a Seguridade Social, prevista no art. 29, inciso IV, da Lei 8.666/1993, é de exigência obrigatória nas licitações públicas, ainda que na modalidade convite, para contratação de obras, serviços ou fornecimento, e mesmo que se trate de fornecimento para pronta entrega;"; e b) **"a obrigatoriedade de apresentação da documentação referida no subitem anterior é aplicável igualmente aos casos de contratação de obra, serviço ou fornecimento com dispensa ou inexigibilidade de licitação, ex vi do disposto no § 3º do art. 195 da CF."** Precedentes citados: Decisão n.º 705/94-Plenário e Acórdão n.º 457/2005-2ª Câmara. Acórdão n.º 3146/2010-1ª Câmara, TC-022.207/2007-6, rel. Min. Augusto Nardes, 01.06.2010. (grifo nosso)

Acórdão 1565/2015-Plenário - A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

Acórdão 2575/2009 Plenário - Observe a exigência de comprovante de regularidade com o INSS e o FGTS de todos aqueles que contratam com o poder público, inclusive nas contratações realizadas mediante convite, dispensa ou inexigibilidade de licitação, mesmo quando se tratar de compras para pronta entrega, nos termos do disposto no art. 195, § 3º, da Constituição Federal e entendimento firmado pelo TCU na Decisão no 705/1994.

Acórdão 2314/2008 Plenário (Sumário) - Justificativa de preço, para os casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve ser devidamente formalizada no respectivo procedimento, de modo a se comprovar a adequação dos custos orçamentos ou da conformidade dos preços praticados ao de mercado.

Acórdão 260/2002 Plenário - Deve ser observada a exigência legal – art. 29, inciso IV, da Lei no 8.666/1993 – e constitucional – art. 195, § 3º, da CF – de que nas licitações públicas, mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade, e obrigatória a comprovação por parte da empresa contratada de: Certidão Negativa de Débito – art. 47, inciso I, alínea a, da Lei no 8.212/1991; Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais – IN no 80/1997; e Certificado de Regularidade do FGTS – art. 27 da Lei no 8.036/1990.

Por este prisma cumpre destacar o posicionamento de Diógenes Gasparini, em sua obra: Direito Administrativo, 11ª ed., São Paulo, Saraiva 2006, vejamos:





PREFEITURA MUNICIPAL DE BOA VISTA
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO - PGM
ASSESSORIA JURÍDICA



PGM/PMBV
Fls. 91
Proc. 001329/2022
Rubrica

A dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta. Sendo assim, tudo o mais (verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação) deve ser observado.

Assim sendo, pelo que se observa nos autos, bem como tendo em vista a justificativa do gestor, parece que os critérios legais de inexigibilidade de licitação foram atendidos pela Administração, a satisfazer as exigências preconizadas pelas normas vigentes.

Diante do exposto, estando regulares as documentações acostadas aos presentes autos, e com supedâneo no **artigo 25, inciso II c/c art.13, inciso VI, ambos da Lei nº 8.666/93**, vem esta Procuradoria manifestar-se no sentido de que não há qualquer impedimento legal à formalização da aquisição almejada de forma direta, por inexigibilidade de licitação, eis que pelo exposto pelo gestor há inviabilidade de competição, tendo em vista os serviços técnicos de natureza singular a serem prestados e a notória especialização da empresa que se pretende contratar.

Ademais, cumpre destacar que o presente Parecer Jurídico foi elaborado sob o ângulo estritamente jurídico, não analisando, portanto, a veracidade das informações constantes nos autos de caráter financeiro e de aspectos quantitativos, bem como o critério de conveniência e oportunidade administrativa, tendo em vista que a análise de tais elementos não é de competência desta Procuradoria.

Por fim, é importante frisar que a pesquisa de mercado é de responsabilidade do gestor do processo, portanto, não cabe a esta especializada se manifestar quanto a veracidade das informações constantes nas cotações de preços, bem como quanto a compatibilidade das mesmas com o mercado, em consonância com o disposto no **Acórdão 594/2020 Plenário-TCU**.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

S.M.J.

Boa Vista, 08 de fevereiro de 2022.

Flávio Grangeiro de Souza
Procurador Geral Adjunto
OAB/RR nº 327-B

