



PREFEITURA MUNICIPAL DO ACARÁ
ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PROCURADORIA MUNICIPAL



PARECER JURÍDICO Nº002/B/2021

Processo Administrativo nº 6/2021-00005

Responsável/Interessado (a): **Gabinete do prefeito.**

Assunto: Procedimento Licitatório.

Modalidade: Inexigibilidade de licitação – Contratação Direta (Art.25, caput da Lei 8.666/93).

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, encaminhado a esta Procuradoria Geral pela presidente da CPL, para exame da viabilidade da contratação direta de empresa especializada para prestação de serviços técnicos profissionais de assessoria e consultoria pública de natureza singular, incluindo: diagnóstico e levantamento dos problemas atuais em relação à transparência pública, escolha de servidores responsáveis em cada setor, capacitação dos servidores escolhidos, assessoria completa para coleta, revisão e publicação de material exigido por lei, relatórios quinzenais de acompanhamento e implantação de toda tecnologia necessária para a publicação constante das informações obrigatórias, para atender a Lei de Acesso à informação (Lei 12.527/2011) e a lei da transparência (LC 131/2009), conforme exigências dos Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e outros, com fundamento legal no art. 25, da Lei nº 8.666/93, pelo valor total estimado de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais).

Instruem o expediente administrativo os seguintes documentos: solicitação de despesa N.20210104030, Termo de referência, proposta de preços, contrato social e alterações contratuais da empresa “CR2 Consultoria em tecnologia da Informação LTDA”, registro da empresa na JUCEPA, Instrumento Particular de transformação de empresário individual em sociedade limitada, Termo de autenticação da JUCEPA, requerimento de empresário, termo de autenticação JUCEPA, Certidão Simplificada Digital JUCEPA, documento de identificação de um dos sócios da empresa, CNPJ da empresa, comprovante de inscrição e situação cadastral da empresa - CISC, certidão conjunta positiva com efeito negativo expedida pela Secretaria Municipal de finanças do Município de Belém, alvará de licença 2020 com validade até 10/04/2021, certidão negativa de natureza tributária, certidão negativa de natureza não tributária, certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União, certificado de regularidade do FGTS, Certidão negativa de débitos trabalhistas, certidão judicial cível negativa, balanço patrimonial da empresa (fls.51-56), certificados de especialização da empresa e seus sócios (fls.57-61), atestado de capacidade técnica expedidos pelas prefeituras de Marituba, Moju, Soure, declaração de inexistência de trabalhos com menores, despacho de autorização com dotação específica para contratação, declaração de dotação orçamentária e financeira e despacho para solicitação de contratação/aquisição.

É o relatório.



FUNDAMENTAÇÃO

Conforme disciplina a Lei nº 8.666/93, o processo licitatório é inexigível quando houver inviabilidade de competição, enumerando algumas situações expressas, como é o caso do inciso II de seu art. 25:

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;

III - (...).

§ 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.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Anote-se que o art. 25 da Lei nº 8.666/93, muito embora especifique três hipóteses de inexigibilidade em seus incisos, ostenta função normativa autônoma no caput, de modo que o rol de hipóteses possui natureza meramente exemplificativa. Para configuração da inexigibilidade basta, portanto, que esteja suficientemente caracterizada a inviabilidade de competição.

Nesse sentido, é precisa a lição de Marçal Justen Filho:

Deve-se ressaltar que o caput do art. 25 apresenta função normativa autônoma, de modo que uma contratação direta poderá nele se fundar direta e exclusivamente. Não se impõe que a hipótese seja enquadrada em um dos incisos do referido art. 25, os quais apresentam natureza exemplificativa.

(...)

A redação do art. 25 determina, de modo inquestionável, que as hipóteses referidas nos incisos são meramente exemplificativas. Portanto, pode



PREFEITURA MUNICIPAL DO ACARÁ
ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PROCURADORIA MUNICIPAL



haver inviabilidade de competição que não se enquadre em nenhuma das situações referidas nos três incisos do art. 25. Um exemplo seria a contratação de um determinado fornecedor de serviços ou produtos dotados de elevada complexidade e grande sofisticação, relativamente às atividades dotadas de grande potencial nocivo em caso de falha. Configurando-se inviabilidade de competição numa situação que não se enquadra nos três incisos do art. 25, a contratação será alicerçada diretamente no caput do dispositivo. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15.ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 409)

Além da exigência prevista no art. 25, impõe a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 26, parágrafo único, incisos II e III, que sejam justificados a escolha da contratante e o preço do contrato:

“Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III - justificativa do preço;
- IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.” Grifou-se.

A inviabilidade de competição da empresa contratada está suficientemente caracterizada pelos Atestados de capacidade técnica expedidos pelas prefeituras de Marituba, Moju e Soure, os quais usufruíram dos serviços da empresa durante 1 (um) ou 2 (dois) anos, além dos Certificados de qualificação da empresa e seus operadores, o que resguarda o Município na contratação da empresa por inexigibilidade.

Por esse mesmo motivo, está presente e justificada a razão da escolha do fornecedor, que é o único passível de contratação (art. 26, § único, II).

No que diz respeito à justificativa do preço, cumpre observar que os atos que antecedem qualquer hipótese de contratação direta não recebem um tratamento



diferenciado, nem simplificador, daqueles que precedem a contratação mediante o procedimento licitatório. O agente público está obrigado a seguir um procedimento administrativo destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais aplicáveis a toda contratação pública. Permanece o dever de buscar e concretizar a melhor contratação possível.

Todos os meios possíveis e idôneos devem ser considerados pelo agente público para demonstrar que o preço cobrado do fornecedor escolhido é razoável. Cumpre-se, assim, o princípio administrativo da motivação necessária e confere-se segurança ao negócio jurídico que se formalizará, sobretudo em relação à norma do art. 113 da Lei nº 8.666/93, que determina incumbir aos órgãos e entidades públicos a demonstração da legalidade e regularidade da despesa e da execução, constituindo clara inversão do ônus probatório que afeta a presunção de legalidade e legitimidade atribuída aos atos administrativos em geral.

Vale observar que a jurisprudência do TCU é firme em indicar que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade (2.742/2017–1ª Câmara, 1.022/2013–Plenário, 3.506/2009–1ª Câmara, 1.379/2007–Plenário). Em 2015, o Tribunal foi ainda mais específico em apontar diferenças entre o procedimento de justificação de preços na inexigibilidade e na dispensa de licitação:

“Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que este Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Informativo TCU 188/2014). E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas.”

Portanto, 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 (AC 1565/15 – Plenário).

Por outro lado, não é desconhecido que por diversas vezes a pesquisa de preços é inviável ou mesmo torna-se muito morosa, haja vista o reiterado desinteresse das empresas em elaborar propostas sem qualquer garantia de contratação. Nesses casos,



a atividade administrativa não deve ficar à mercê de circunstâncias de mercado, retardando uma contratação direta e até causando eventuais prejuízos ao órgão, por dificuldades na pesquisa de preços. Sendo este o caso, recomenda-se, portanto, que o setor responsável pela pesquisa de preços demonstre as dificuldades encontradas na prática, como forma de justificar, por exemplo, a não obtenção do mínimo de três propostas.

Na jurisprudência do TCU, é possível identificar a preocupação do Tribunal em relação a fatores externos que podem prejudicar a correta e célere instrução de um processo de contratação. Diante de eventuais dificuldades na pesquisa de preços, basta o gestor comprovar a existência dessas limitações, evitando assim que o processo de contratação se arraste no tempo (acórdão n.º 2.203/2005 1ª Câmara).

Cabe destacar ainda que a realização de pesquisa de preços não obriga, necessariamente, a Administração a contratar a proposta de menor preço, podendo e devendo levar em consideração outros critérios, como a experiência e qualidade do serviço prestado em outras ocasiões. A conduta da Administração de eventualmente eleger a melhor proposta técnica em detrimento do menor preço possui respaldo em balizada jurisprudência, conforme os trechos das obras dos ilustres administrativistas Marçal Justen Filho e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, a saber:

“O dispositivo abrange contratações que não se orientam exclusivamente pelo princípio da vantajosidade. Muitas vezes, afirma-se que a contratação fundada no inc. XIII deve ser realizada pelo menor preço possível. Essa formulação não pode ser admitida, eis que tornaria inútil o dispositivo. Se a instituição dispusesse de condições de ofertar o menor preço possível, então bastaria realizar licitação com a participação inclusive de outras entidades que não preenchessem os requisitos previstos no dispositivo.” (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 14ª ed., 2010).

“Ao ensejo, cabe antecipar, porém, que o inciso [art. 24, XIII não exige que o preço seja compatível com o de mercado, aceitando-se justificativa para o descompasso entre o preço contratado e o praticado no comércio. Às vezes a vantagem auferida com a contratação direta não está no preço, mas em algum fator. (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, in Contratação Direta sem Licitação, Ed. Fórum, 6ª ed., 2007).

Na hipótese vertente, há justificativas nos autos que permitem concluir pela adequação da proposta formulada pela empresa aos valores praticados no mercado, sobretudo em relação ao serviço que será prestado.

Observa-se, nesse sentido, que o valor total correspondente a 12 meses não destoia das contratações que vêm sendo realizadas por outros órgãos das esferas Federal e Municipal.





PREFEITURA MUNICIPAL DO ACARÁ
ESTADO DO PARÁ
PODER EXECUTIVO
PROCURADORIA MUNICIPAL



De toda sorte, tal como ocorre em relação às razões da escolha do fornecedor, o exame da adequação do preço e a formalização da justificativa competem exclusivamente ao administrador.

Por fim, devem ser verificadas todas as condições habilitatórias da empresa (habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista), renovando-se eventuais documentos vencidos antes da celebração do instrumento contratual.

Em relação à minuta do contrato (fls.77 à 80), em atendimento ao contido no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, modo geral, encontram-se atendidas as disposições legais incidentes na espécie.

Digno de registro, entretanto que o contrato será efetivado sem a exigência de garantias à contratada, conforme previsão do artigo 56 da Lei 8.666/93, o que é de escolha e responsabilidade do gestor. Recomenda-se, de qualquer sorte, sejam ponderados os riscos decorrentes dessa opção.

No mais, acredita-se que o processo encontra-se em perfeita consonância com os ditames legais e apto e celebração do contrato para posterior execução do serviço.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, em atenção à consulta formulada, não se identificam óbices ao prosseguimento da contratação sobre a qual versa o presente processo administrativo, ressalvando a ausência de cláusula de garantia por parte da contratada, o que sugere-se a inclusão para posterior celebração do contrato.

O presente exame se deu a pedido da Administração, enfocando-se apenas aspectos legais, com base nos elementos fornecidos pelo gestor, dentro dos limites de competência desta Procuradoria-Geral do Município.

Por fim, ressalta-se que não foram analisados aspectos técnicos referentes à contratação, orçamentos, metas e planilhas, assim como aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, pois excede o âmbito de competência desta Procuradoria, sendo a presente manifestação, portanto, de caráter estritamente jurídico, não tendo o condão de cancelar opções técnicas eleitas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade sobre os termos do contrato a ser firmado.

É o parecer.

Acará, 07 de Janeiro de 2021.

Dagoberto Ferreira dos Santos Neto
OAB/PA 9.763

Procuradora Geral do Município do Acará/PA

