



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU-MIRIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: 05.648.696/0001-80



## PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Itapecuru-Mirim/MA, 29 de julho de 2021

Parecer PGM

Processo Adm: 111/2021

Inexigibilidade nº 10/2021

Prefeitura de Itapecuru-Mirim/MA

### RELATÓRIO

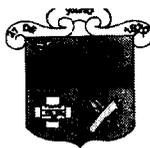
Tratam os autos de processo administrativo desencadeado através de solicitação do Secretário Municipal de Receita, Orçamento e Gestão, com a finalidade da contratação de Empresa especializada em sistema de Banco de Preços, com funcionalidade de serviços para gestão de cotações possibilitando a pesquisa de preços de produtos e serviços para o Município de Itapecuru Mirim – MA, de acordo com os requisitos especificados no Termo de Referência, em anexo.

Os autos foram encaminhados a esta PGM para análise e parecer acerca da possibilidade de Contratação Direta, conforme Despacho da SEMROG.

É o relatório. Em seguida, exara-se o opinativo.

### ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe, a este órgão apenas prestar consultoria estritamente jurídica, nos termos do art. 38, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993, não lhe competindo adentrar a



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU-MIRIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: 05.648.696/0001-80



conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

**1. Do Dever de Licitar. Das hipóteses de Contratação Direta. Da Inexigibilidade de Licitação prevista no art. 25, II, da Lei Federal nº 8.666/1993:**

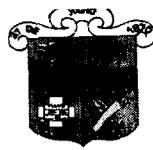
A licitação é um procedimento obrigatório que antecede a celebração de contratos pela Administração Pública. A razão de existir dessa exigência reside no fato de que o Poder Público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem os particulares. Os imperativos da isonomia, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade do interesse público, que informam a atuação da Administração, obrigam à realização de um processo público para seleção imparcial da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos que queiram concorrer para a celebração do contrato.

O dever de realizar licitações está constitucionalmente disciplinado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

**XXI – ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Grifo nosso)

Assim ressalvados os casos de contratação direta definidos na legislação (Lei nº 8.666/1993), a celebração de contratos administrativos exige a prévia realização de procedimento licitatório. Entretanto, sendo uma disputa que visa à obtenção da melhor proposta à luz do interesse público, **a licitação somente pode ser instaurada mediante a presença de três pressupostos fundamentais:**



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU-MIRIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: 05.648.696/0001-80

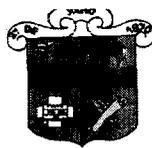


- a) **Pressuposto lógico:** consistente na pluralidade de objetos e ofertantes, sem o que torna inviável a competitividade inerente ao procedimento licitatório. Ausente o pressuposto em comento, deve haver contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 25, da Lei nº 8.666/1993);
- b) **Pressuposto jurídico:** caracteriza-se pela conveniência e oportunidade na realização do procedimento licitatório. Há casos em que a instauração da licitação não atende ao interesse público, facultando à Administração promover a contratação direta. A falta do pressuposto em testilha pode caracterizar hipótese de inexigibilidade ou de dispensa de licitação (arts. 24 e 25, da Lei nº 8.666/1993);
- c) **Pressuposto fático:** é a exigência de comparecimento de interessados em participar da licitação. A ausência deste pressuposto implica autorização para contratação direta por dispensa de licitação embasada na denominada licitação deserta (art. 24, V, da Lei nº 8.666/1993).

Logo, ausentes os pressupostos fundamentais para a instauração do procedimento licitatório, conforme visto acima, excepcionalmente a legislação autoriza a realização de contratação direta, sem licitação. Para essas situações, a Lei nº 8.666/1993 revela a existência de institutos entre os quais se encontra o da **inexigibilidade de licitação** cujas hipóteses estão previstas exemplificativamente em seu artigo 25.

São estes casos em que a realização do **procedimento licitatório é logicamente impossível por inviabilidade de competição**, seja porque o fornecedor é exclusivo, seja porque o objeto é singular. De acordo com as lições do professor Alexandre Mazza (2014, p. 426), *“nesses casos, a decisão de não realizar o certame é vinculada, à medida que, configurada alguma das hipóteses legais, à Administração não resta alternativa além da contratação direta”*.

No que tange à hipótese em análise, o artigo 25 da Lei de Licitações versa que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU-MIRIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: 05.648.696/0001-80



“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;” Grifamos.

De acordo com o dispositivo retro mencionado, não é para qualquer tipo de contrato que se aplica essa modalidade, mas tão somente para a prestação dos serviços previstos no art. 13, da Lei nº 8.666/1993, os quais são considerados serviços técnicos especializados. Senão, vejamos:

**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;**

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

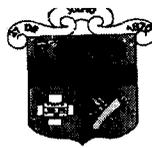
V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico. (Grifo nosso)

Quanto à menção, no art. 25, à natureza singular do serviço, tem-se que é imperioso que o serviço a ser contratado apresente uma singularidade que inviabilize a competição entre os diversos profissionais técnicos especializados. Nesse ponto, cumpre trazer à baila as lições da professora Maria Sylvia Zanella de Pietro (2104, p. 409), para quem:

“[...] é evidente que a lei quis acrescentar um requisito, para deixar claro que não basta tratar-se de um dos serviços previstos no artigo 13; é necessário que a complexidade, a relevância, os interesses públicos em jogo tornem o serviço singular, de modo a exigir a contratação com profissional notoriamente especializado; não é qualquer projeto, qualquer perícia, qualquer parecer que torna inexigível a licitação.”



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU-MIRIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: 05.648.696/0001-80



Ainda a respeito da singularidade do objeto da contratação (serviço), segue trecho do Voto condutor do Acórdão nº 550/2004-Plenário, do então Ministro do Tribunal de Contas da União Marcos Vinícios Vilaça:

**A singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana. Singular é a característica do objeto que o individualiza e o distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensões, de localidade, de cor ou forma.**

**A essência da singularidade é distinguir os serviços dos demais a serem prestados.** Por exemplo, é um serviço singular a aplicação de revestimento em tinta com base de poliuretano, na parte externa de um reator nuclear, devido às irradiações desse objeto; (...) Reside, precisamente nesse ponto, o nó górdio da questão (Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexigibilidade de licitação. 4a ed. Brasília: Brasília Jurídica, p. 448).

A singularidade do objeto pretendido pela Administração é o ponto fundamental da questão, mas boa parte da doutrina pátria não tem dado relevo ao termo ou, quando o faz, acaba por associá-lo ao profissional, deixando de identificar o serviço. (...) **Sábio foi o legislador ao exigir a singularidade do objeto, como *conditio sine qua non* a declaração de inexigibilidade.**

Nessa esteira, destaca-se o Voto condutor do Acórdão 852/2008-Plenário, onde foi consignado que *a natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado*. Envolve, portanto, os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional.

Para tanto, deve o serviço ser caracterizado por marca pessoal ou coletiva (quando realizado por equipe), que o individualiza em relação aos demais, dado que sua natureza singular impede o estabelecimento de requisitos objetivos de competição entre os prestadores.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU-MIRIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: 05.648.696/0001-80



Há, ainda, o requisito de ser a contratação realizada com profissional ou empresa notoriamente especializado. Assim, é considerado nos termos do parágrafo primeiro do artigo 25, “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”.

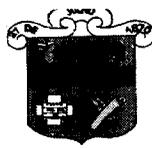
Quis o legislador com isso reduzir a discricionariedade administrativa em sua apreciação, ao exigir os critérios de essencialidade e indiscutibilidade do trabalho, como sendo o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Tem-se que estar em zona de certeza, quanto a esses aspectos, para ser válida a inexigibilidade.

Para concluir e não restarem dúvidas, registra-se a desenvoltura do jurista Antônio Carlos Cintra do Amaral:

**“A administração não pode realizar licitação para treinamento, porque os profissionais e empresas são incomparáveis. Não há, portanto, viabilidade de competição. A adoção do tipo de licitação de “menor preço” conduz, na maioria dos casos, à obtenção de qualidade inadequada. A de “melhor técnica” e a de “técnica e preço” são inviáveis, porque não se pode cogitar, no caso de apresentação de proposta técnica. A proposta técnica seria, a rigor, o programa e a metodologia, de pouca ou de nenhuma diferenciação. O êxito do treinamento depende, basicamente, dos instrutores ou docentes. Que são incomparáveis, singulares, o que torna inviável a competição.”**(in Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 111)  
(Grifo e negrito nosso)

Neste diapasão, conforme acima exposto, pode-se concluir que para que haja licitude da contratação arremada no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, devem ser atender três requisitos, simultaneamente:

- a) Serviços técnicos enumerados no artigo 13 da Lei 8666/93;
- b) Serviço deve ter natureza singular, incomum;
- c) Profissionais ou empresa deve deter notória especialização.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU-MIRIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: 05.648.696/0001-80



O **Tribunal de Contas da União** corrobora esse entendimento ao afirmar que a contratação direta realizada com amparo no art. 25, inciso II, da Lei no 8.666/1993, se sujeita à fundamentada demonstração de que a singularidade do objeto aliada ao caráter técnico profissional especializado dos serviços e a condição de notória especialização do prestador 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, inviabilizando a competição no caso concreto (**Acórdão 2105/2009 Segunda Câmara; Súmula nº 252/10-TCU e Súmula nº 264/11-TCU**).

Posto isto, passa-se à análise acerca do enquadramento do caso concreto com as disposições legais, doutrinárias e jurisprudenciais atinentes à Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação nos termos do art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993.

**2. Da instrução processual. Art. 26, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993:**

O parágrafo único do artigo 26, da Lei nº 8.666/1993 e seus quatro incisos definem os elementos materiais e formais que deverão instruir o processo de dispensa, inexigibilidade ou retardamento, como se apresenta:

*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. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)*

*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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso [não se aplica];*
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU-MIRIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: 05.648.696/0001-80



**III - justificativa do preço.**

*IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998). [não se aplica ao caso em tela].*

O inciso II do artigo 26 observa que além de configurar a inexigibilidade, deverá a Administração Pública apresentar as razões de haver escolhido tal ou qual fornecedor ou executante. No mesmo sentido, Marçal Justen Filho (2004. p. 288) observa que é dever da Administração Pública buscar o melhor contrato possível, quando descreve:

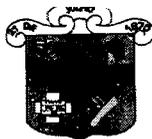
*A Lei reprime o abuso na contratação direta, seja nos casos de inexigibilidade seja naqueles de dispensa. Deve ter-se em vista que a autorização para contratação direta não importa liberação para a Administração realizar contratações desastrosas, não vantajosas ou inadequadas. A Administração tem o dever de buscar, sempre, a maior vantagem para o interesse público.*

Já, o inciso III do artigo 26, estabelece que a justificativa do preço é outro elemento indispensável ao processo de contratação direta, uma vez que a validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço, não sendo cabível, em hipótese alguma, que a Administração Pública efetive contratação por valor desarrazoado.

Quanto à justificativa do preço, registra-se que a Advocacia Geral da União expediu a Orientação Normativa nº 17, indicando que a justificativa de preço pode ser identificada através da comparação da proposta com os preços praticados junto a outros órgãos, empresas ou demais meios idôneos. Vejamos:

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 17:**

*INDEXAÇÃO: INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA. JUSTIFICATIVA DE PREÇO. PROPOSTA. CONTRATADA. "A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS*



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU-MIRIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: 05.648.696/0001-80



*IGUALMENTE IDÔNEOS."REFERÊNCIA: Art. 26, parágrafo único, inc. III; art. 113, da Lei nº 8.666, de 1993; Despacho do Consultor-Geral da União nº 343/2007; Informativo NAJ/RJ, ANO 1, Nº 1, jun/07, Orientação 05; Decisão TCU 439/2003-Plenário, Acórdãos TCU 540/2003-Plenário, 819/2005-Plenário, 1.357/2005-Plenário, 1.796/2007-Plenário, Despachos proferidos no PARECER nº 0467/2010/RCDM/NAJSP/AGU; ARECER/AGU/NAJSP/ Nº 0969/2009 - SS; PARECER/AGU/NAJSP/ Nº 0957/2008 - CEM e PARECER/AGU/NAJSP/ Nº0645-2009-CAOP*

Por fim, quanto aos demais requisitos formais, no que pertine à documentação relativa à Habilitação Jurídica e Regularidade Fiscal da NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA, observa-se que esta atende aos ditames legais preconizados na lei de Licitações e Contratos, nos arts. 27 e 29. Foi apresentada a informação de disponibilidade orçamentária para o custeio da despesa originada com a contratação em análise.

Ao analisar a questão, esta opina pela possibilidade da contratação da referida Empresa, por inexigibilidade de licitação.

Desta feita, verifica-se, que o pleito reúne condições de procedibilidade uma vez que foram atendidas as prescrições da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações.

### **CONCLUSÃO**

Observo a necessidade de contratação do objeto pretendido, conforme a solicitação que inaugura o presente processo, ainda, que a situação se enquadra na previsão do inciso II do art. 25, combinado com o artigo 13, e dos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93, que autoriza a Inexigibilidade de Licitação quando se tratar de contratação cujo valor está estabelecido nessa modalidade de contratação.

Permito-me concluir pelos documentos constantes nos autos, que o procedimento da inexigibilidade é o mais adequado.

Por fim, opinamos pela expedição de Autorização para contratação da empresa especializada em sistema de Banco de Preços, com funcionalidade de serviços para gestão de cotações possibilitando a pesquisa de preços de produtos e serviços.



ESTADO DO MARANHÃO  
PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPECURU-MIRIM  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO  
CNPJ: 05.648.696/0001-80



Ressalte-se que o PARECER supra deve ser tratado como escorço jurídico para avaliação dos fatos narrados nos documentos ventilados nesta Assessoria Jurídica, não havendo qualquer vinculação a decisão administrativa discricionária a ser tomada por Vossa Senhoria.

S. M. J é o parecer.

**DIHONES NASCIMENTO MUNIZ**  
Procurador Geral do Município de Itapecuru-Mirim

**LUCAS AZEVEDO TEIXEIRA**  
ASSESSOR JURIDICO PGM. MAT: 26719  
OAB/MA 18.430