



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



Itapecuru-Mirim, 28, de dezembro de 2021

Parecer PGM

Prefeitura de Itapecuru-Mirim/MA

Processo nº 229/2021

Inexigibilidade n.º 013/2021.

Objeto licitado: Criação e Revitalização de bibliotecas nas Escolas do Município de Itapecuru-Mirim/MA.

DO RELATÓRIO

Versa o presente procedimento administrativo, encaminhada pelo Comissão Permanente de Licitação do Município de Itapecuru-Mirim/MA, sobre criação e revitalização de bibliotecas, por meio do procedimento de inexigibilidade de licitação, onde requer a análise e emissão de parecer consoante o disposto do art. 38, parágrafo único, da lei 8.666/93, ante a minuta contratual.

Os autos chegam a esta assessoria jurídica, com os seguintes documentos:

- Solicitação da SEMED;
- Projeto;
- Parecer Técnico Pedagógico;
- Proposta;
- Documentos de habilitação;
- Ofício SEMROG;
- Justificativa Técnico-Legal CPL;
- Solicitação de Dotação Orçamentária;
- Dotação Orçamentária n.º 245/2021;
- Solicitação SEMROG;
- Portaria nomeação CPL;
- Parecer Técnico de Enquadramento CPL;
- Autorização SEMED;
- Decreto nº 018/2021 de 05 de janeiro de 2021;
- Minuta do contrato;

2



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



E solicitação de parecer jurídico em cumprimento ao disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei n.º 8.666/1993.

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 n.º 8.666/1993, não lhe competindo adentrar a 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 n.º 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 n.º 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



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



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:

- 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);
- 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);
- 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.



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



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:

“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



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



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.”

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



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



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.

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)



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



Neste diapasão, conforme acima exposto, pode-se concluir que para que haja licitude da contratação arrimada no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, deve se 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.

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).

Conforme alhures exposto determina a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 25, II, que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos de treinamento e aprimoramento de pessoal, como é o caso do curso que será ministrado na modalidade presencial, de como planejar e aplicar corretamente os recursos, visando a melhoria das práticas do setor público, implementar o planejamento, a gestão e mecanismos de controle dos recursos Secretária Municipal de Saúde do Município de Itapecuru-Mirim/MA.

Portanto, deve-se caracterizar a notória especialização da contratada, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 25 da Lei 8666/93.

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)



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



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;

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).

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.

No caso dos autos, quanto à justificativa pela escolha da empresa PILARES DO SABER LTDA para a contratação em análise, as razões para tanto foram apresentadas, e verificadas, quando da análise dos requisitos exigidos pela legislação para a caracterização da hipótese de contratação direta por inexigibilidade com fulcro no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993 pelo setor responsável, estando caracterizado o preenchimento do requisito exigido no inciso II, do parágrafo único do art. 26, em análise.



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



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 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 PILARES DO SABER LTDA, observa-se que esta deve atender aos ditames legais preconizados na lei de Licitações e Contratos, nos arts. 27 e 29.

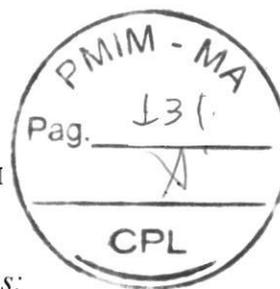
Desta feita, pressupõe esta assessoria que o gestor se cercou de todas as condições de procedibilidade da Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações.

Quanto à Minuta do Contrato, constante dos autos, deve-se observar o que dispõe o art. 55 da Lei Geral de Licitações, in verbis:

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



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



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.

Conclui-se, portanto, conforme à fase preparatória da contratação, que no processo em análise houve atendimento às normas estabelecidas na legislação vigente, conforme os dispositivos supracitados.

CONCLUSÃO



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



A presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo em epígrafe.

Destarte, incumbe, a este órgão apenas prestar consultoria estritamente jurídica, nos termos do art. 38, p.u da Lei nº 8.666/93, conforme solicitação à esta assessoria jurídica, não lhe competindo adentrar a conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Ressalte-se, ainda, que os critérios e a análise de mérito (oportunidade e conveniência do pedido) constituem análise técnica do Órgão solicitante, motivo pelo qual o presente opinativo cinge-se exclusivamente aos contornos jurídicos formais do caso em comento.

Considerando que até então o procedimento não apresenta irregularidades capaz de macular o certame, seguindo os preceitos legais que regem a matéria, opino pela aprovação da minuta do contrato, consoante art. 38, p.u. da Lei n.º 8.666/93.

Salvo melhor juízo, é o parecer sob censura.

Itapecuru-Mirim/MA, 28 de dezembro de 2021.

DIHONES NASCIMENTO MUNIZ

Procurador Geral do Município de Itapecuru-Mirim

MAT n.º 26.603

JOSÉ JORGE BEZERRA SIQUEIRA JUNIOR

Assessor Jurídico – MAT n.º 26.716