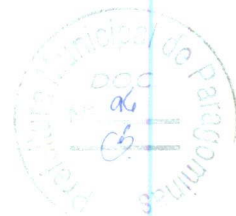




GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



PARECER JURÍDICO Nº 795/2021-SEJUR/PMP

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00000146/21 de 25/08/2021

MODALIDADE INEXIGIBILIDADE Nº 6/2021-00008

INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SEMEC.

SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

ASSUNTO: Solicitação de análise - INEXIGIBILIDADE Nº 6/2021.00008.

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/1993.
INEXIGIBILIDADE Nº 6/2021-00008. PARECER PELA
CONTINUIDADE DO PROCESSO.**

1 – RELATÓRIO:

Trata-se de consulta encaminhada pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação, a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico referente à licitação na modalidade INEXIGIBILIDADE Nº 6/2021-00008, cujo objeto é a **Contratação de Empresa para Prestação de Serviços de Desenvolvimento de Sistemas Integrados de Gestão de Merenda Escolar, com Fornecimento de Licença de Uso de Software por Prazo Determinado (Locação), incluindo Serviços de implantação, Treinamento, Suporte e Atendimento Técnico de todos os Sistemas/Módulos fornecidos a Secretaria Municipal de Educação**, fundamentado com base legal no artigo 25, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93.

O presente processo Administrativo foi autuado como Processo Administrativo nº 00000146/2021, licitação modalidade Inexigibilidade de Licitação nº 6/2021-00008.

Consta nos presentes autos: Comunicação Interna nº 005/2021 e Ofício nº 039/2021, ambos solicitando a contratação; Comunicação Interna nº 007/2021 informando a necessidade da utilização dos serviços; Ofício nº 22/2021 solicitando parecer para contratação; Ofício nº 97/2021 solicitando autorização para Inexigibilidade; Termo de Referência; Justificativa da Necessidade da Contratação;



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



Razão da Escolha do Fornecedor; Justificativa do Preço Proposto; Solicitação de Despesa; Proposta Comercial; Proposta de Implantação, Treinamento e Licença de Uso Anual da Plataforma Gestor Escolar; Contratos celebrados com outros Municípios; Autorização do Prefeito para abertura de procedimento administrativo; Solicitação de Dotação Orçamentária; Dotação Orçamentária; Declaração Adequação Orçamentária e Financeira; Mapa de Cotação de Preços – preço médio; Resumo de Cotação de Preços – menor valor; Resumo de Cotação de Preços – valor médio; Projeto Básico Simplificado; Portaria nº 050/2021-GPP designando membros da Comissão Permanente de Licitação; Publicação da Portaria; Termo de autuação de processo Administrativo; Alteração Contratual; Documentação Pessoal de um dos sócios; Atestados de Capacidade Técnica da Empresa; Certidões da empresa; Alvará de Licença/2021 da empresa; Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral da empresa; Certificado de Regularidade do FGTS – CRF da empresa; Declarações da empresa; Declaração da CPL de análise da documentação de habilitação; Parecer Técnico da CPL.

Ressalta-se que, no Parecer Técnico, a Comissão Permanente de Licitação concluiu que o objeto se enquadra nas normas do art. 25, II da Lei 8.666/93 e art. 13, inc. II e III, gozando de confiabilidade técnica e moral, não existindo óbice a sua contratação

Os autos seguiram para análise e manifestação desta Assessoria Jurídica quanto ao procedimento.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

2 – PARECER:

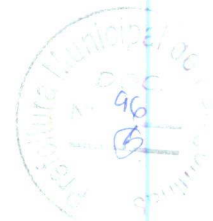
2.1 – Da Análise Jurídica:

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

2.2 - Da Fundamentação:

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 8.666/1993.

No entanto, a própria Carta Magna prevê que a referida regra não é de incidência absoluta, cabendo à Lei de Licitações indicar as hipóteses “excepcionais” de contratação sem o rigor formal do certame licitatório, dentre elas encontra-se o instituto da inexigibilidade.

A inexigibilidade de licitação pública ocorre nas hipóteses em que se afigura a inviabilidade de competição, o que, por suas vezes, vem a cabo por maneiras distintas, *in casu*, determina a Lei nº 8.666/1993, art. 25, II c/c art. 13, II, III, que é inexigível a licitação para contratação serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, *in litteris*:

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
(...)



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



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)

Nesse passo, depreende-se que a inexigibilidade de licitar ocorrerá quando for inviável a competição entre os potenciais interessados, dada a singularidade do serviço técnico a ser contratado com profissional de notória especialização.

Neste sentido, é o magistério de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO¹, que ao discorrer sobre a matéria, assim asseverou:

“Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para cada caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso.”

Ressalta-se que a Administração Pública ao considerar que o serviço a ser contratado possui natureza singular, poderá fazer uso de seu poder discricionário para escolher de forma justificada, o profissional que irá executá-lo em razão de sua notória especialização e do grau de confiança que nele deposita.

Vale mencionar, que o assunto já foi objeto de análise por parte do Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), e que o Ministro Eros Grau assim se posicionou sobre:

“Serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a Administração deve

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo, 12ª ed, p. 468



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



contratar sem licitação escolhendo o contratado de acordo, em última 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 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 a administração para a escolha do ‘trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’ (cf. o parágrafo 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.” (AP nº 348/SC. Plenário. rel. Ministro Eros Grau. J. Em 15.12.2066. DJ de 03.08.2007).

Cumpra salientar que, diferente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, aqui fala-se dos serviços enunciados no inc. II, art. 25 da Lei de Licitações, que podem ser prestados por vários especialistas. Isto é, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração, outros também podem dominá-la, no entanto todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo. Assim a inexigibilidade é cabível ainda que várias pessoas tenham condições técnicas para executar o contrato

Destaque-se que o Tribunal de Contratos da União sumulou o entendimento de que a inexigibilidade disposta no art. 25, II da Lei 8.666/93, vejamos:

SÚMULA Nº 039/TCU: 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.

SÚMULA Nº 252/TCU: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, 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.

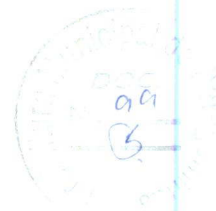
Insta consignar que, serviço técnico deve estar elencado no art. 13 da Lei 8.666/93, pelo que o termo de referência, bem como a Comissão Permanente de Licitação indicam o inciso II e III, como classificação do objeto pretenso.

Quanto a singularidade, no abalizado magistério de Marçal Justen Filho² :

² JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12ª edição



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



“A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional ‘especializado’. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado).”

A singularidade pressupõe complexidade e especificidade, devendo ser compreendida como uma situação diferenciada e sofisticada que exige grande nível de segurança, restrição e cuidado (itens 16 e 25 do voto condutor do Acórdão 2.993/2018-TCU-Plenário, relator: Min. Bruno Dantas).

De outra ponta a notória especialização associada intrinsecamente a singularidade da natureza do serviço (confiabilidade) é que se justificará, *ipso facto*, a excepcionalidade da inexigibilidade. Indo adiante, vale tratar acerca da notória especialização do profissional ou da empresa para fins de contratação pela Administração Pública, delimitada no §1º do artigo 25 supracitado, 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.

Objetivamente o legislador privilegiou a notória especialização decorrente de diversas fontes do saber, tais como: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, emparelhamento e equipe técnica. O que possibilita amplo rol documental apto a atestar/certificar a notória especialização almejada na lei.

Além dos mencionados requisitos específicos, deve a Administração Pública se atentar aos requisitos gerais trazidos no art. 26, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que reza *in verbis*:

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



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

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)

Com relação a justificativa de preços, ainda que haja apenas um fornecedor no mercado, é necessário que a Administração comprove que o preço por ele cobrado pelo bem ou serviço é o de mercado, que, nesse caso, é o cobrado por ele em outras contratações semelhantes, com a apresentação de notas fiscais ou contratos para a comprovação do valor cobrado.

Assim, seja em razão de exclusividade, seja em função da singularidade do objeto, o levantamento de preços, para justificar o valor da contratação, regra geral parte dos outros ajustes celebrados pelos próprios fornecedores.

No informativo de Licitações e Contratos nº 361, o Tribunal de Contas da União adentrou nessa análise, vejamos:

2. A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.

Nesse contexto, denota-se que a Administração Pública, quando da contratação do objeto *sub examine*, precisa estar respaldada e tomar inúmeros cuidados, devendo expor de forma fundamentada sua motivação, não apenas sobre a necessidade do objeto do contrato, mas também as razões na escolha de se contratar determinado produto, esclarecendo as razões do seu convencimento e a justificativa de preços.

3 - CONCLUSÃO:

Cumpre salientar que esta consultoria jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, além



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS



disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

Ex positis, a inexigibilidade deve estar justificada e comprovada a necessidade de contratação, bem como a natureza deve ser técnica e singular e o profissional deve ter notória especialização, pelo que foram atestados em Parecer Técnico da Comissão Permanente de Licitação.

Desta forma OPINA-SE pelo prosseguimento do feito, através de inexigibilidade de licitação, devendo as formalidades existentes na Lei Nº 8.666/1993 serem observadas no procedimento, não englobando este parecer, apenas em forma de destaque, a avaliação de preço, aspecto financeiro ou orçamentário, restando sempre ao setor responsável se manifestar sobre o tema.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 14 de outubro de 2021.

Daniela Pantoja Araújo
Assistente Jurídico
Daniela Pantoja Araújo
Daniela Pantoja Araujo

Assistente Jurídico do Município