



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Inexigibilidade de Licitação nº 6/2020-01 FUNTUR.

Objeto: Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de planejamento, organização e administração de eventos em uma área total de 84 m², na World Travel Market Latin América 2020, que ocorrerá nos dias 31 de março a 02 de abril de 2020.

Interessado: A própria Administração.

Trata-se de pedido de contratação de empresa especializada na prestação de serviços de planejamento, organização e administração de eventos em uma área total de 84 m², na World Travel Market Latin América 2020, que ocorrerá nos dias 31 de março a 02 de abril de 2020, com fulcro no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/93.

1 DO RELATÓRIO

Consta dos autos:

I. Que o Gabinete do Chefe do Poder Executivo, através do Fundo Municipal de Desenvolvimento do Turismo, emitiu memorando de solicitação de contratação e elaborou projeto básico, identificando o objeto necessário e as justificativas circunstanciadas, bem como o prazo e a estimativa financeira do contrato (fls. 02-17);

II. Que o Conselho Municipal de Turismo de Parauapebas reuniu-se no dia 15/01/2020, ocasião onde foi discutida e aprovada a participação do município de Parauapebas em várias feiras, dentre elas a World Travel Market Latin América 2020 (fls. 18-19);

III. Que a Autoridade Competente apresentou Indicação da Dotação Orçamentária, apresentando saldo orçamentário apto a cobrir a despesa, e Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 21-22);

IV. Que a Autoridade Competente, verificando a conveniência e oportunidade da requisição, autorizou a inexigibilidade do processo referente à contratação da empresa (fls. 23);

V. Documentos da empresa convidada: 23ª alteração consolidada do contrato social (fls. 24-40); documento pessoal da sócia administradora Janines de Nes e do administrador Antônio Carlos Bucci (fls. 41-42); certidões de regularidade fiscal, trabalhista e judicial (fls. 45-50); termos de abertura e encerramento do Livro Diário (fls. 51); recibo de entrega de escrituração contábil digital (fls. 52); demonstração de resultado do exercício (fls. 53); balanço patrimonial (fls. 54); ficha de cadastro junto ao CCM/SP (Cadastro de Contribuintes Mobiliários - Prefeitura do Município de São Paulo) (fls. 56-57); atestados de capacidade técnica (fls. 58); declaração de exclusividade (fls. 59); declaração de que não emprega menor (fls. 60).

VI. Que a empresa REED EXHIBITIONS ALCANTARA MACHADO LTDA apresentou Declaração de Razoabilidade de Preços e Proposta Comercial (fls. 08-18 e 61);



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



VII. Três contratos, referentes à prestação de serviços similares ao objeto, prestados pela empresa convidada para empresas privadas, bem como propostas comerciais atualizadas, a fim de justificar o preço da contratação pretendida (fls. 71-117);

VIII. O Decreto nº 393/2019, referente à designação da Comissão Permanente de Licitação (fls. 115);

IX. A autuação do processo (fls. 116);

X. Que a Comissão Permanente de Licitação verificou e analisou a referida requisição, indicando por sua vez o objeto, o valor estimado e a adequação da contratação à modalidade de inexigibilidade de licitação, com base no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/93 (fls. 117-124);

XI. Que às fls. 125-129, juntou-se a Minuta de Contrato a ser aprovada por esta assessoria;

XII. Que o processo foi encaminhado para a Controladoria Geral do Município para análise e providências necessárias (fls.130);

XIII. Que no Parecer do Controle Interno, a Controladoria Geral do Município, opinou pela continuidade do procedimento, atestando seu enquadramento aos moldes exigidos, acatando a justificativa de preço (fls. 131-141).

XIV. Que visando responder o Parecer da CGM, o DETUR encaminhou o MEMO nº 028 / 2020 – DETUR, tendo como anexos cópia do e-mail no qual foi solicitada a cotação de preço; os contratos administrativos 101/2019 EMPETUR/PERNAMBUCO; 003/2019 FUNDTUR/MS; 20190098 GABIN; 0000159419; 386578/2019/Estado de São Paulo – SETUR e a proposta comercial endereçada pela pretensa contratada ao estado do Rio Grande do Norte. Consta ainda, certificado de regularidade junto ao FGTS válido.

2 DA ANÁLISE JURÍDICA

Vieram os presentes autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica de se processar a presente Inexigibilidade de Licitação nº 6/2020-01 FUNTUR, bem como da homologação de seu julgamento.

Inicialmente cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos.

Quanto às especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da futura contratação, presume-se que suas características, requisitos e avaliação do preço, tenham sido regularmente determinados pelo setor



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O Fundo Municipal de Desenvolvimento do Turismo, no memo nº 011/2020-FUNTUR (fls. 02-03), apresentou a justificativa para se proceder a pretensa contratação, no qual afirma que:

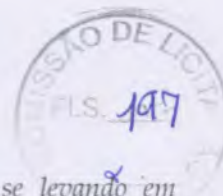
*“Com o objetivo de promover os atrativos turísticos de Parauapebas aos agentes de viagens, operadores, consolidadores e mídia jornalística especializada nacional e internacional de turismo que se farão presente ao evento, Parauapebas participara pelo segundo ano consecutivo no **World Travel Market Latin América 2020**, feira essa que é uma das portas de entrada do calendário nacional e internacional para promoção de destinos Turísticos já consolidados e daqueles que estão se consolidando, Parauapebas dessa forma tem marcando presença nesses grandes eventos desde o ano de 2017 com a finalidade de se consolidar nesse mercado e dessa forma gerar fluxo de turistas dentro do Município onde os mesmo movimentaram a economia local, gerando mais empregos e riquezas aos seus munícipes. O Departamento Municipal de Turismo considera estratégica sua participação nesses eventos, pois somente participando dos mesmos Parauapebas se tornara um referencia turística a nível nacional e internacional, Parauapebas é conhecida como a Capital do Minério de ferro, cortada pelo rio Parauapebas, a cidade possui em seu território a Floresta Nacional de Carajás e o Parque Nacional dos Campos Ferruginosos que fazem ligações entre o município e seus belos atrativos naturais e sustentáveis que levam os visitantes a um passeio ao interior de floresta preservada e rica em cachoeira, cavernas, savanas e lagoas, a cidade possui paisagens deslumbrantes e intensa agitação cultural, a Flona Carajás que além da reserva natural tem um centro de pesquisas em Botânica, Zoologia e Ecologia, conserva recursos florestais e fauna da Amazônia, o município tem trabalhado também as Rotas alternativas como a Rota das Águas, Indígena e do Búfalo que já vem sendo um grande sucesso em turistas da região.*

Outro ponto importante é justificar o tamanho do stande a ser utilizado pelo Município de Parauapeba, que sai da edição de 2019 com um stande de 70 m², para edição de 2020 com um stande de 84m², isso porque neste ano iremos ter aprensetações culturais como de carimbo e junino, com o objetivo de promover estes dois eventos que ocorrem todos anos no município através de festivais e atraem a atenção de muitos turistas. Outra novidade esse ano será o stand totalmente revitalizado, com um conceito mais moderno com letreiros em led em sua fachada, área para pintura indígena, área para degustação, área promocional e sala vip para rodas de negocios. Parauapebas como no ano anterior deu prioridade em está bem localizado junto aos destinos que já estão consolidados no cenário nacional e internacional desta forma tendo uma maior visibilidade, fato este que acaba onerando o valor na hora da contratação do piso porem dando um retorno maior durante os dias de evento. (...)

*Outro ponto importante a ser mencionado no projeto básico é que conforme consta na proposta comercial anexa, o Município de Parauapebas não irá participar do **World Travel Market Latin América 2020** com stand de montagem básica conforme informado no item pacote de montagem básica da proposta comercial. O Município de Parauapebas nos últimos anos sempre optou- se por se apresentar nas feiras Nacionais com stands de montagem especial, que de certa forma consegue-se dar maior visibilidade a proposta de promoção praticada por este, por esta feira de turismo está sendo realizado na*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



região sudeste do Brasil, na cidade de São Paulo – SP e se levando em consideração a distância de 2436 km entre estes dois municípios, O Departamento Municipal de Turismo optou-se por utiliza-se do serviço de montagem especial onde toda sua estrutura é fabricada e fornecida pela empresa organizadora do evento que tem a exclusividade da feira conforme projeto do stand apresentado, um dos pontos dessa decisão é custo, pois o custo financeiro para uma empresa de Parauapebas realizar o serviço de montagem que inclui toda fabricação da estrutura do stand em São Paulo fica muito mais caro, pois existe nessa matemática a distância (logística), insumos, deslocamento de mão local e fabricação das peças conforme projeto a serem utilizados no serviço de montagem, dessa forma ficando impraticável a competitividade de preços para realização do serviço entre empresas da região norte e sudeste. Outro ponto importante por utiliza-se dos serviços oferecidos pela empresa organizadora do evento é o fato desse Departamento não possuir contrato licitado para esse fim específico.”

Quanto à justificativa, esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

Cabe ressaltar que a avaliação da justificativa do preço apresentada pela Autoridade Competente, da indicação orçamentária, bem como da regularidade contábil e fiscal da empresa convidada, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, a qual emitiu parecer favorável à pretensa contratação.

Pois bem. Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que consubstanciaram todo o procedimento, passemos, estritamente, a análise dos elementos/requisitos jurídicos do presente processo.

Inicialmente, mister observarmos que as contratações efetuadas pelo Poder Público devem, em regra, ser precedidas de licitação. Nesse sentido, dispõe o art. 2º da Lei nº 8.666/93. E a Constituição Federal de 1988, em seu inciso XXI do art. 37, delineou e fixou a licitação como princípio básico a ser observado por toda Administração Pública, *in verbis*:

“Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e também ao seguinte:

(...)

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”.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



Assim, regra geral, é que todas as Unidades da Federação Brasileira e seus Poderes sujeitem-se à obrigatoriedade de licitar, salvo nos casos/exceções previstos pela Lei de licitações (Lei nº 8.666/93), estabelecidos, por exemplo, no caso do art. 25, onde a Administração Pública está autorizada a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas, com o fornecedor, sem a concretização de certame licitatório.

Com efeito, o Legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária, contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

Assim, *in casu*, temos o fundamento jurídico explícito no *caput* art. 25, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

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

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

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 - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 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.”

De plano, impende salientar que a hipótese dos incisos acima transcritos é destinada às compras em que o fornecedor, distribuidor ou produtor for único ou exclusivo. O que não significa dizer que em caso de haver necessidade de contratar um determinado serviço e este somente puder ser executado por um único prestador, a licitação seria obrigatória por falta de amparo legal.

Importante citarmos o entendimento de Jessé Torres:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



1º - a competitividade é da essência da seguindo-se por ser esta exigível sempre que presente a possibilidade daquela; licitação inexigível equivale a licitação impossível; é inexigível porque impossível; é impossível porque não há como promover-se a competição;

2º - ao revés do que se inferiria da primeira vertente interpretativa, as hipóteses formuladas na lei não geram presunção *juris et de jure*, porque estão submetidas ao núcleo conceitual fixado na cabeça do artigo, que afirma, além de qualquer dúvida razoável, que a licitação é inexigível "quando houver inviabilidade de competição; por conseguinte, havendo viabilidade de competição, é exigível a licitação, impondo-se à autoridade verificar, mesmo em face das hipóteses descritas nos incisos, se a competição, nas circunstâncias do caso concreto, é ou não viável; não sendo, não haverá o que licitar; logo, a inexigibilidade presumida nas hipóteses da lei admite prova factual em contrário quanto à viabilidade da competição, daí ser *juris tantum*;

3º - as hipóteses dos incisos não tem autonomia conceitual; entender diversamente significa subordinar o *caput* do artigo a seus incisos, o que afronta regra palmar de hermenêutica, sendo, como devem ser, os incisos de um artigo subordinados à cabeça deste, a inexigibilidade de licitação materializa-se somente quando a competição for inviável.

Logo, o que importa, e sempre será o relevante, é que o objeto a ser contratado seja fornecido ou prestado por quem é único. É desimportante o fato da exclusividade recair numa hipótese de compra ou de serviço. É que se o objeto do contrato pretendido for um serviço, o enquadramento se dará na cabeça do artigo, e não no seu inciso I.

Merece especial destaque a anotação de que ser único é diferente de ser exclusivo. Quando o fornecedor é único, a inviabilidade de competição é absoluta, ou seja, de fato não há outro disponível. Quando o fornecedor é exclusivo, existem outros que fornecem o objeto, mas por uma razão qualquer somente aquele indivíduo é que tem autorização para fornecê-lo. Diz-se, pois, que a inexigibilidade é relativa.

Mais uma vez reforça-se a ideia de que o que importa para a caracterização de fornecedor exclusivo é a inviabilidade fática de estabelecer-se competição. E essa impossibilidade pode, inclusive, ser subtendida das circunstâncias da contratação. Não se pode atribuir ao meio de prova maior importância do que a situação que se pretende ver comprovada. Neste sentido é o entendimento da Corte Federal de Contas:

—No mérito, a análise procedida pela 5ª SECEX demonstra que, embora não constasse dos procedimentos de inexigibilidade de licitação a comprovação de exclusividade das empresas na venda/locação de espaços, na forma prescrita no inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, é possível concluir, ante as características dos eventos, que as mesmas detinham a exclusividade no fornecimento das áreas. Portanto, em razão dessa peculiaridade, a falha deve ser relevada. (Acórdão 822/2005-Plenário)

O caso tratava da locação de espaços com inexigibilidade de licitação para montagem de *stands* em feira internacional de negócios organizado por uma empresa de gerenciamento de eventos, caso idêntico ao ora analisado. Muito embora a norma legal imponha a apresentação de *atestados* a fim de instrumentalizar a comprovação da situação de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



inviabilidade de competição, naquele caso examinado, a exclusividade foi perfeitamente identificada tão só pelas características dos eventos.

Todavia, visando demonstrar a aptidão para os serviços ofertados, às fls. 58, fora juntado atestado de capacidade técnica emitido pela Secretaria Estadual de Turismo de São Paulo.

Em consulta ao sítio eletrônico <https://latinamerica.wtm.com/pt-br/Home/>, realizada em 14 de fevereiro de 2020, encontramos diversas informações que remetem a organização do evento à empresa convidada REED EXHIBITIONS. Ora, se uma empresa é a organizadora de uma feira, é inegável que a locação de espaços para montagens dos *stands* dos expositores é exclusiva dessa mesma empresa.

Nesse passo, verifica-se a subsunção da previsão legal acima transcrita ao objeto da contratação em comento, tendo em vista que o instituto da inexigibilidade do procedimento licitatório tem como premissa básica a inviabilidade de competição. A ausência de competidores autoriza a contratação direta através da inexigibilidade.

Observamos, também, que ainda que se trate de contratação direta, é necessária a formalização de um procedimento licitatório que culmine na celebração do contrato. E isto de fato foi feito pela Administração. Assim, vejamos o ensinamento de Marçal Justen Filho¹:

“Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. ‘Ausência de licitação’ não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação. (...)”

Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá o objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado nem procedimento administrativo, externando-se em documentação constante dos respectivos autos.

A diferença residirá em que, no momento de definir as fórmulas para contratação, a Administração constatará a inaplicabilidade das regras acerca da licitação. Assim, ao invés de elaborar o ato convocatório da licitação e instaurar a fase externa apropriada, a atividade administrativa interna desembocará na contratação direta.”. (Grifamos).

Destacamos, ainda, que a própria Lei nº 8.666/93 deixa claro que a observação das formalidades para o método da contratação direta é indispensável, considerando

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª ed. Revista dos Tribunais: 2016, p. 617.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



qualquer que seja o procedimento, deve-se ater à instrução processual, com suas fases: justificativas; comprovações de preços, devendo ser confirmada a autenticidade das assinaturas de todos os contratos que instruem o presente procedimento quanto à justificativa do preço; clareza do objeto; planilha de custos; decisão da autoridade superior; publicações; visando sempre o efetivo cumprimento do princípio da transparência dos atos de gestão.

Desta forma, mesmo na contratação direta, aplicam-se os princípios básicos da licitação, princípios estes que norteiam, em toda sua extensão, a atuação administrativa, visto que o administrador está obrigado a seguir a um determinado procedimento destinado a garantir a realização da melhor contratação.

E tal procedimento, evidentemente, não tem a mesma complexidade inerente à licitação normal, pois, em havendo apenas uma empresa capaz de concorrer, o custo de um procedimento completo, nos termos da Lei nº 8.666/93, seria totalmente desnecessário.

Em obediência às formalidades previstas no art. 26, inciso III, da Lei 8.666/93, o procedimento deverá conter a devida justificativa de preço, senão vejamos:

"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."

Quanto à necessidade de justificativa de preço, a jurisprudência do TCU sinaliza:

"A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93) 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. (...). Quanto ao preço, destacou que, "mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93", ressaltando ainda que "o 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 (...). E, nos casos de inviabilidade de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



licitação, este Plenário se manifestou, conforme ...o 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". Nesse sentido, concluiu o relator que, no caso concreto, a prática adotada pelo Inmetro para os casos de dispensa de licitação estaria de acordo com o entendimento do TCU. Quanto aos casos de inviabilidade de licitação, observou que não fora comprovado "que a entidade tenha promovido alguma medida tendente a verificar outros preços praticados pelo fornecedor exclusivo do microscópio". Considerando que a manutenção da multa aplicada aos gestores seria medida de extremo rigor, "especialmente frente à ausência de dano ao erário", o Tribunal, pelos motivos expostos pelo relator, deu provimento aos pedidos de reexame, afastando a sanção imposta aos responsáveis." (Acórdão 1565/2015-Plenário, TC 031.478/2011-5, relator Ministro Vital do Rêgo, 24.6.2015.)

A segurança na correta justificativa de preço para a contratação em questão não pode ser encarada como mera formalidade de cunho informativo. É inegável que a pesquisa de preços representa importante instrumento para as contratações administrativas e a correta aplicação dos recursos públicos. A possibilidade de a Administração contratar diretamente não a isenta de comprovar a regularidade dos preços e desconsiderar propostas excessivas ou inexequíveis.

Por esse motivo, em diversas passagens, a lei de licitações impõe que a Administração deve justificar a adequação dos preços aos praticados no mercado. No entanto, é comum a dúvida sobre qual a necessidade de realização de pesquisa de preços nas dispensas de licitação e contratações por inexigibilidade.

Parece estranho falar em "justificar a compatibilidade do preço contratado com os preços praticados no mercado" quando o assunto é inexigibilidade. Se nessa modalidade de contratação a competição é inviável, como demonstrar a compatibilidade do preço contratado com o preço praticado no mercado?

A Advocacia Geral da União, por meio da Orientação Normativa nº 17, de 1º de abril de 2009, se pronunciou que:

"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".

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.

Como referência, citam-se os acórdãos 2.742/2017-1ª Câmara, 1.022/2013-Plenário, 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário, 568/2008-1ª Câmara, 1.378/2008-1ª Câmara, 2.809/2008-2ª Câmara, 5.262/2008-1ª Câmara, 4.013/2008-1ª Câmara, 1.344/2009-2ª Câmara, 837/2008-Plenário, e 3.667/2009-2ª Câmara.

Esses julgados, a exemplo do acórdão 1.842/2017 - Plenário, apontam que a pesquisa de preços para os casos de dispensa e inexigibilidade deve consistir de um mínimo



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



de três orçamentos de fornecedores distintos, sendo “necessária a apresentação de justificativa adequada sempre que não for possível obter número razoável de cotações”.

Ainda de acordo com o TCU, a justificativa do preço se insere na fase interna do processo de dispensa/inexigibilidade, quando a administração estima os custos da contratação. Lançar a inexigibilidade sem esses parâmetros a deixa à mercê de desvios, tanto mais quando o processo se faz por essa modalidade informal de contratação, quando não se tem a mesma rigidez, por exemplo, quanto ao sigilo das propostas.

O TCU, no Acórdão 2380/2013-Plenário, exarou o seguinte entendimento:

“É obrigatória, nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, a consulta dos preços correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente ou, ainda, dos constantes em sistema de registro de preços. A ausência de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal.”

Em 2015, através do Acórdão 1565/2015, o Tribunal foi ainda mais específico em apontar o procedimento de justificação de preços na inexigibilidade, que se dará com a apresentação nos autos de levantamento comparativo com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

Por fim, é importante observar que “obrigação de seguir os preços praticados no mercado se aplica tanto à Administração Pública quanto aos colaboradores privados, pois ambos são destinatários do regime jurídico-administrativo relativo às contratações públicas”. Segundo o TCU, “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”. (Acórdão 1.392/2016-Plenário).

Sobre esse tema, o doutrinador Marçal Justen Filho também afirma a existência de outros métodos possíveis para se evidenciar a razoabilidade dos preços. Na impossibilidade de justificar o preço com base em contratos anteriores firmados entre a Administração e o particular, Marçal entende que “o contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional”².

Este também é o entendimento extraído do Acórdão 898/2012, senão vejamos:

“Mesmo em se tratando de contratação de serviços que tenham natureza intuitu personae, não estaria afastada a necessidade de verificar a razoabilidade do preço cotado, o que obrigaria a realização de prévio levantamento de preços.”

Após essas considerações podemos concluir que quando o assunto é inexigibilidade de licitação, a compatibilidade do preço contratado deve ser comprovada no processo através de contratos firmados anteriormente com a Administração ou por meio de contratos firmados com outros particulares. É necessário entender que a justificativa de preço na inexigibilidade visa impedir que o contratado eleve o seu preço pelo simples fato de estar contratando com a Administração.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª ed. Revista dos Tribunais: 2016, p. 630.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



A correta aplicação dos recursos públicos é dever legal, estando diretamente relacionada ao princípio da probidade administrativa, ao qual estamos vinculados.

Conclui-se assim que a justificativa prévia de preço, em toda contratação direta, constitui obrigação legal do administrador público, expressamente prevista no art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, aplicável em todos os contratos administrativos. E, tão importante quanto a justificativa, é a lisura e veracidade dos meios utilizados para tanto.

A empresa convidada emitiu declaração de razoabilidade e compatibilidade com o mercado dos preços praticados (fls.61).

Em sua análise, tendo em vista sua atribuição quanto à averiguação do requisito legal da “justificativa do preço a ser contratado”, a Controladoria Geral do Município se manifestou nos seguintes termos:

*Quanto a justificativa de preço, é mister analisar-se a razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração, levando-se em consideração a **atividade anterior e futura do próprio particular**. Em outras palavras, o contato com a Administração deve possuir condições econômicas similares com as atividades pelo futuro contratado. (...)*

No caso aqui delineado, não há outro fornecedor, necessário para comparar os preços atualmente praticados por este mesmo agente de mercado junto a outros contratantes então, não há como estabelecer pontos mensuradores para estabelecer uma competição que seja julgada através de critérios objetivos demonstrando a equivalência dos valores cobrados da Administração com os valores praticados pelas contratadas em outros ajustes contemplando o mesmo objeto ou objeto similar, o que não afasta a possibilidade de haver uma contratação com observância da seleção da proposta mais vantajosa, dentre outros princípios a ela atrelados, é preciso medir os preços que este prestador de serviço, contemporaneamente, pratica para contratantes diversos, em soluções semelhantes.

No que tange ao preço ofertado pela empresa REED EXHIBITIONS ALCANTARA MACHADO LTDA, esta Controladoria verificou que o Ordenador de Despesa justificou que a proposta apresentada no valor de R\$ 274.147,67 (duzentos e setenta e quatro mil, cento e quarenta e sete reais e sessenta e sete centavos) se divergem dos apresentados para as empresas dos contratos anexados aos autos fls.71/96, GJP ADMINISTRADORA DE HOTEIS LTDA e WINDSOR BARRA HOTEL, SA, e ASSOCIAÇÃO NACIONAL BRASIL TOTAL RECETI, devido à diferença do preço o Fundo Municipal de Desenvolvimento do Turismo - FUNTUR, justificou que o Município de Parauapebas nos últimos anos sempre optou-se por apresentar nas Feiras Nacionais com Stands de montagem especial onde toda sua estrutura é fabricada e fornecida pela empresa organizadora do evento que tem exclusividade da feira conforme projeto do stand apresentado, um dos pontos dessa decisão é custo, pois o custo financeiro para uma empresa de Parauapebas realizar o serviço de montagem que inclui toda fabricação da estrutura do stand em São Paulo fica muito mais caro, pois existe nessa matemática a distância (logística), insumos, deslocamento de mão local e fabricação das peças conforme projeto a serem utilizados no serviços de montagem, dessa forma ficando impraticável a competitividade de preços para realização do serviço entre empresas da região norte e sudeste. Assim o orçamento apresenta o valor da montagem especial no



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



valor de R\$ 148.232,00 mais a Taxa de Administração (montagem) de R\$ 29.646,00 totalizando a montagem do Stand em R\$ 177.878,00.

Ainda sobre o tema, há no processo a Declaração de Razoabilidade fl.61 de preços emitida pela empresa REED EXHIBITIONS ALCANTARA MACHADO LTDA ressaltando que a oferta de preços enviada para a Prefeitura Municipal de Parauapebas anexada na fls.14/17 mostra-se razoável e compatível com os praticados no mercado, sendo parâmetro para aferir a compatibilidade do valor apresentado pela empresa em sua proposta.

Mesmo cabendo certa discricionabilidade na escolha do executante, foram demonstradas informações que demonstram o mínimo exigido para uma contratação segura e a razoabilidade de um preço justo.

Diante do exposto, esta Controladoria entende que é do gestor da pasta o dever de comprovar o preço da futura contratação, sendo assim cabe a ele atestar a regularidade da despesa a ser praticada, garantindo que estão em condições econômicas similares com as adotadas em contratos anteriores firmados pela Administração Pública.

Em resposta ao Parecer do Controle Interno, o gestor do Fundo Municipal de Turismo, ciente dos requisitos expostos pelo órgão de controle, reforça a justificativa de preços, pugnando pela juntada aos autos de outros meios de comprovação da razoabilidade do preço contratado:

Sendo assim, ciente da responsabilidade como gestor, visando reforçar a justificativa dos preços, bem como atender a lei e as exigências dos órgãos de controle, solicito a juntada de outros contratos celebrados pela pretensa contratada, com objetos similares ao ora pretendidos, quais sejam: contrato administrativo 101/2019 EMPETUR/PERNAMBUCO; 003/2019 FUNDTUR/MS; 20190098 GABIN; 0000159419; 386578/2019/Estado de São Paulo – SETUR. Solicito ainda, a juntada da proposta comercial endereçada ao estado de Rio Grande do Norte.

Registre-se que a responsabilidade quanto à justificativa de preços e, posterior, concordância com o valor da proposta da contratada é matéria técnica, de competência da área solicitante, tendo este total responsabilidade quanto à veracidade das informações apresentadas nos autos e lisura dos meios usados para justificar o preço, cabendo alertar que, conforme inteligência do art. 26, § 2º, da Lei 8.666/1993, nos casos inexigibilidade de licitação, 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.

Quanto à justificativa de preços em processos de inexigibilidade de licitação, é de competência desta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva justificativa, conforme acima realizado, não tendo que se falar em juízo decisório, por parte desta assessoria, de aprovação/adequação da justificativa apresentada pelo GABIN/FUNTUR à lei.

E, por derradeiro, quanto ao procedimento propriamente dito, cabe ressaltarmos, ainda, a necessidade de ser observada a publicação na imprensa oficial como condição para eficácia dos atos (art. 26, caput, da Lei 8.666/93).



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



Para melhor instruir este procedimento, recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal, judicial e trabalhista juntadas aos autos e, por fim, que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato.

3 DA CONCLUSÃO

Ex positis, abstendo-se, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, não vislumbramos óbice legal quanto ao processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de inexigibilidade de licitação contido no *caput* do art. 25 da Lei nº 8.666/93, nos termos aqui solicitados, que visa a Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de planejamento, organização e administração de eventos em uma área total de 84 m², na World Travel Market Latin América 2020, que ocorrerá nos dias 31 de março a 02 de abril de 2020, *desde que cumpridas as recomendações desta Procuradoria Geral*, devendo observar que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, sejam ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, na imprensa oficial (art. 26, *caput*, da Lei 8.666/93).

É o parecer que submetemos à consideração superior, S.M.J.

Parauapebas/PA, 14 de fevereiro de 2020.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR
DECRETO Nº 068/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
PROCURADORA GERAL DO MUNICÍPIO
DECRETO Nº 233/2019