



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

EMENTA: Inexigibilidade de Licitação nº 6/2021-05 SEMTUR.

Objeto: Contratação da empresa para prestação dos serviços de locação de espaço (piso), montagem e desmontagem de estande de 16m x 7,0m nº H75 de 112m² na 33ª Edição do FESTURIS GRAMADO-FEIRA INTERNACIONAL DE TURISMO, para a participação do Município de Parauapebas, Estado do Pará, com o objetivo de apresentar os atrativos de Parauapebas ao Brasil e outros Países que se farão presente ao evento.

Interessado: A própria Administração.

Trata-se de pedido de Contratação da empresa para prestação dos serviços de locação de espaço (piso), montagem e desmontagem de estande de 16m x 7,0m nº H75 de 112m² na 33ª Edição do FESTURIS GRAMADO-FEIRA INTERNACIONAL DE TURISMO, para a participação do Município de Parauapebas, Estado do Pará, com o objetivo de apresentar os atrativos de Parauapebas ao Brasil e outros Países que se farão presente ao evento, com fulcro no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/93.

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

De início, cumpre destacar o caráter estritamente jurídico do presente opinativo, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, ou seja, a análise cingir-se-á à adequação jurídico-formal do procedimento licitatório em apreço aos ditames da legislação correlata.

Ressalte-se que o parecer jurídico visa a informar, elucidar, enfim, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos da administração ativa. Cumpre esclarecer, também, que toda verificação desta Procuradoria Jurídica tem por base as informações prestadas e a documentação encaminhada pelos órgãos competentes e especializados da Administração Pública.

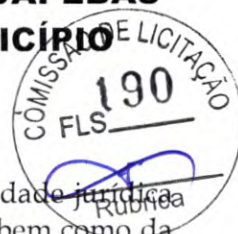
Portanto, tornam-se as informações como técnicas dotadas de verossimilhanças, pois não possui a Procuradoria Jurídica o dever, os meios ou sequer a legitimidade de deflagrar investigações para aferir o acerto, a conveniência e a oportunidade dos atos administrativos a serem realizados, impulsionados pelo processo licitatório.

Toda manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a análise dos aspectos de legalidade, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário. Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelos servidores que praticaram atos no intuito de justificar a referida contratação.

DA ANÁLISE JURÍDICA



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Vieram os presentes autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica de se processar a presente Inexigibilidade de Licitação nº 6/2021-05 SEMTUR, 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.

A SEMTUR, por meio do memo nº 518/2021 (fls. 01-02), apresentou a justificativa para se proceder a pretensa contratação, no qual afirma que: *"Justificamos a contratação da empresa ROSSI & ZORZANELLO LTDA inscrita no CNPJ nº 92.081.926/0001-77, responsável pela organização da 33ª Edição do Festuris Gramado – Feira Internacional de Turismo., para atender as necessidades da Secretaria Municipal de Turismo – SEMTUR, pela necessidade de se promover os produtos das atividades turísticas desenvolvidas junto ao MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS através da PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS, O Secretário Municipal de Turismo de Parauapebas, precisa contratar a empresa organizadora de eventos da 33ª FESTURIS GRAMADO e portanto a Secretaria Municipal de Turismo-SEMTUR vem desta forma trabalhando a promoção de seu destino através de feiras de turismo de nível internacional, por entender que os serviços a serem contratados são de necessidade primária e exclusivo e com base legais solicito a realização da contratação do objeto".*

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.

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

Frise-se que a averiguação e avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, a correta formação do preço médio, a indicação orçamentária, bem como se os quantitativos estimados são compatíveis com a demanda da secretaria coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo sido matéria analisada no Parecer Controle Interno (fls. 175-189). Acerca do preço ofertado pela empresa, a CGM analisou que: "O preço ofertado pela empresa ROSSI & ZORZANELLO LTDA em comparação as propostas cometidas a outras instituições e aos contratos juntados ao processo, foi observado que há certa discrepância, entretanto, ao analisar o caso concreto levando em consideração as particularidades do modelo de Estande Especial Premium apresentado pelo município de Parauapebas devidamente justificado pelo ordenador de despesa, esta controladoria entende que foi demonstrado pela autoridade competente a regularidade da despesa a ser praticada nesta contratação em condições similares com as adotadas em contratos apresentados nos autos (...)".



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Pois bem. Excluindo-se os aspectos técnicos e econômicos que consubstanciaram o pedido de contratação por inexigibilidade de licitação, passemos, estritamente, a análise dos aspectos jurídicos da presente solicitação.

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 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”. (Grifamos).

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 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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



fornecimento das áreas. Portanto, em razão dessa peculiaridade, a falta 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 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. 150, foi juntado atestado de capacidade técnica emitido pela Prefeitura Municipal de Nova Petrópolis/RS e ainda, a Declaração de Exclusividade emitida pela Associação Brasileira de Agências de Viagens do Rio Grande do Sul, às fls. 61.

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.

E por derradeiro, observamos que ainda que se trata de contratação direta, é necessário a formalização de um procedimento licitatório que culmine na celebração do contrato. 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”.

[...] a Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação. (Grifamos).

O procedimento licitatório, nesse caso, restará inócuo diante da impossibilidade de competição, circunstância essa que inviabiliza a licitação, seja pelo desperdício de tempo, seja por dispêndio desnecessário ao erário.

Assim, patente está configurada a contratação da empresa para prestação dos serviços de locação de espaço (pisos), montagem e desmontagem de estande de 16m x 7,0m nº H75 de 112m² na 33ª Edição do FESTURIS GRAMADO-FEIRA INTERNACIONAL DE TURISMO para a participação do Município de Parauapebas, Estado do Pará, devendo-se proceder mediante inexigibilidade de licitação pela impossibilidade de se conseguir tais serviços através de outro Instituto.

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 7ª ed. Pág. 295/297. São Paulo: Dialética, 2000.)



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Verifica-se que o orçamento (fls. 28-37) feito por Festuris Gramado ~~será de R\$ 633.089,43~~ (seiscentos e trinta e três mil, oitenta e nove reais e quarenta e três centavos). Importante frisar que a CGM entendeu que foi demonstrado pela autoridade competente à regularidade da despesa a ser praticada nesta contratação em decorrência de contratos anteriores com outras instituições (fls. 186). Às fls. 77-114 foram juntados nos autos contratos já firmados da empresa com outros Municípios, Estado de São Paulo e Estado do Pará.

Em atenção às fls. 06 do Projeto Básico, item “Justificativa do Preço”, estabelece que o valor total será pago em uma única parcela. Nota-se divergências de informações com o item 9. DO PAGAMENTO (fls. 11) e a CLÁUSULA OITAVA da minuta de Contrato (item 8.1, 8.2 e 8.3 – fls.170). Assim sendo, **recomenda-se** que seja sanada a divergência, com vista a não gerar dúvidas ou questionamentos no momento do pagamento da obrigação contratual.

Recomenda-se ainda que seja confirmada autenticidade eletrônica de todas as certidões juntadas aos autos, **que** sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tenham o prazo de validade expirado; e **que** seja confirmada a autenticidade de todos os documentos que estiverem em cópia simples.

E, por derradeiro, quanto ao procedimento propriamente dito, cabe ressaltarmos, ainda, a necessidade de ser observada a publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos (art. 26, *caput*, da Lei 8.666/93).

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 da empresa ROSSI & ZORZANELLO LTDA para prestação dos serviços de locação de espaço (pisos), montagem e desmontagem de estande de 16m x 7,0m nº H75 de 112m² na 33ª Edição do FESTURIS GRAMADO-FEIRA INTERNACIONAL DE TURISMO, para a participação do Município de Parauapebas, Estado do Pará, com o objetivo de apresentar os atrativos de Parauapebas ao Brasil e outros Países que se farão presente ao evento que acontecerá no Centro de Eventos Serra Park, em Gramado/RS, 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, 28 de outubro de 2021.

QUÉSIA DE MOURA BARROS
Assessora Jurídica de Procurador
Dec. 269/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 026/2021