COMISSÃO DE LICITAÇÃO
FLS 142
Rubrica

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Inexigibilidade de Licitação n° 6/2019-001 SEDEN.
Objeto: Contratação de instituição para execução e acompanhamento de atividades constantes do projeto "Cidade Empreendedora", no Município de Parauapebas, Estado do Pará.
Interessados: A própria Administração e SEBRAE/PA - Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Pará.

Trata-se de pedido de contratação requerido pela SEDEN – Secretaria Municipal de Desenvolvimento, na modalidade de Inexigibilidade de Licitação, que visa a contratação de instituição para execução e acompanhamento de atividades constantes do projeto "Cidade Empreendedora", no Município de Parauapebas, Estado do Pará, com fulcro no art. 25, inciso II, c/c art. 13, incisos III e VI, ambos da Lei 8.666/93.

Vieram os presentes autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica de se processar a presente Inexigibilidade de Licitação n° 6/2019-001 SEDEN.

1. DO RELATÓRIO:

Consta dos autos:

1- O memorando n° 250/2019 (fls. 01-02) solicitando a contratação, identificando o objeto, apresentando a justificativa da contratação e o valor estimado; o projeto básico (fls. 03-10); a documentação encaminhada pelo SEBRAE/PA a respeito do programa Cidade Empreendedora (fls. 11-36); a ata da 2ª reunião extraordinária do conselho deliberativo do SEBRAE/PA em que elegeu a diretoria do SEBRAE/PA para o quadriênio 2019-2022 (fls. 37-46); o estatuto social do SEBRAE (fls. 47-67); o cartão de CNPJ (fls. 68); as certidões de regularidade fiscal e trabalhista (fls. 69-74), bem como o balanço patrimonial (fls. 75-78) e a certidão judicial cível (fls. 79-80); o comprovante de pagamento da taxa de licença para localização, funcionamento e fiscalização (fls. 81); os documentos pessoais dos responsáveis legais do SEBRAE/PA (fls. 82-83); o memorando n° 672/2019 e o parecer jurídico emitidos pela Procuradoria Geral do Município (fls. 84-88); o contrato n°1704001/2019-PMA (fls. 89-93), o contrato n° 003/2019-SEPOF (fls. 94-101); o contrato n° 588/2019 (fls. 102-105); a indicação de dotação orçamentária (fls. 106); a declaração de adequação orçamentária e financeira (fls. 107); a Autorização (fls. 108); o decreto de designação da Comissão Permanente de Licitação n° 393/2019 (fls. 109); a autuação (fls. 110); a manifestação da CPL (fls. 111-115); a minuta de contrato (fls. 116-119); o parecer da Controladoria Geral do Município (fls. 121-130) e os documentos referentes ao cumprimento das recomendações do Controle Interno (fls. 132-140).

2- Que a Autoridade Competente atestou a conveniência e a oportunidade da contratação;

COMISSÃO DE LICITAÇÃO FIS. 143 Rubrica

3- Que o processo foi devidamente autuado;

4- Que o processo foi encaminhado para a Comissão Permanente de Licitação para as providências necessárias;

5- Que a Comissão Permanente de Licitação se manifestou favorável à contratação pleiteada, afirmando que *"o presente processo administrativo tem por objeto suprir as necessidades do Município de PARAUAPEBAS, atendendo à demanda da Secretaria Municipal de Desenvolvimento, tendo em vista a contratação da instituição SEBRAE para execução e acompanhamento de atividades constantes do projeto "Cidade Empreendedora". O Serviço Brasileiro de Apoio às Microempresas do Pará – SEBRAE é uma instituição existente há 45 anos, presente em todas as unidades da federação, reconhecida como a maior instituição de promoção do empreendedorismo e do desenvolvimento dos pequenos negócios".* Além disso, quanto à escolha do CONTRATADO, verificou e analisou a referida requisição e atestou que o valor estimado, no presente caso, é equiparado aos praticados no mercado em geral;

6- que foi juntado aos autos a documentação que se refere ao artigo 26 da Lei 8666/93, com suas alterações posteriores;

Após estes procedimentos, a Comissão Permanente de Licitação enviou o presente processo a esta Assessoria Jurídica para a devida análise.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA:

Cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos 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 legalmente impostos.

Frise-se que, após a formalização do procedimento, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, coube à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, tendo emitido Parecer do Controle Interno (fls. 121-130), opinando pela continuidade do procedimento.

Destaca-se que a Secretaria Municipal de Desenvolvimento justifica a contratação, por meio do memorando nº 250/2019 (fls. 01-02), alegando que *"o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas - SEBRAE é uma instituição existente há 45 anos, presente em todas as unidades da Federação, reconhecido como a maior instituição de promoção do empreendedorismo e do desenvolvimento dos pequenos negócios. A atuação do SEBRAE tem dois públicos: o Empreendedor e o Poder Público, com metodologias reconhecidas internacionalmente. O projeto* ***Cidade Empreendedora*** *é o elo de estreitamento do papel do SEBRAE como parceiro estratégico dos gestores, na missão de melhorar o ambiente de negócios do estado do Pará. O programa tem como objetivo a transformação local pela implantação de políticas de desenvolvimento nos eixos de Desburocratização, Atores do Desenvolvimento, Sala do Empreendedor, Compras Públicas,*

COMISSÃO DE LICITAÇÃO FIS. 144 Rubrica

Educação Empreendedora, Pesquisas e Planejamento Estratégico da Gestão Municipal, Gestão de Projetos e Plano de Desenvolvimento Econômico".

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.

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.

Observa-se que a contratação de instituição para execução e acompanhamento de atividades constantes do projeto "Cidade Empreendedora", no Município de Parauapebas, Estado do Pará, objetiva atender demandas específicas do município.

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:*
>
> *omissis*
>
> *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".*

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.

COMISSÃO DE LICITAÇÃO FLS. 145 Rubrica

In casu, a SEDEN informa que a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação existe em razão da inviabilidade de competição, pois *"a escolha se deu pela metodologia exclusiva empregada no Programa 'Cidade Empreendedora', desenvolvido e implementado unicamente pelo SEBRAE, que visa promover a transformação territorial, buscando o desenvolvimento, com a implantação de políticas de desenvolvimento através de produtos, serviços e metodologias próprias do Sistema SEBRAE, em observância ao disposto no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93"*. Assim, observa-se que a descrição do *"Programa Cidade Empreendedora"*, conforme destacado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento, possui enquadramento legal no art. 25, inciso II, da Lei n.º 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." (Grifamos)*

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.

Portanto, de fato e de direito, o presente caso posto sob análise desta Procuradoria Geral, trata-se de inexigibilidade, pois a Secretaria Municipal de Desenvolvimento informa que o Programa Cidade Empreendedora emprega uma metodologia exclusiva, desenvolvida e implementada unicamente pelo SEBRAE, com a implantação de políticas de desenvolvimento através de produtos, serviços e metodologias próprias do Sistema SEBRAE.

Além disso, verifica-se que consta no *"detalhamento das soluções"* (fls. 14-16) apresentado pelo SEBRAE, referente ao Programa Cidade Empreendedora, que serão realizadas atividades de consultoria técnica e de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Assim, o objeto que se pretende contratar possui previsão legal, também, no art. 13, incisos III e VI, da Lei 8.666/93, vejamos:

Centro Administrativo – Morro dos Ventos – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – Pa
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

COMISSÃO DE LICITAÇÃO FIS. 146 Rubrica

> *"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.*
>
> *VIII - (Vetado)". (Grifamos)*

E por derradeiro, observamos que ainda que se trate de contratação direta, é necessária a formalização de um procedimento que culmine na celebração do contrato. E isto de fato foi feito pela Administração. Assim, vejamos o ensinamento de Marçal Justen Filho[1]:

> "...***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 contração possível, segundo os princípios da licitação".
>
> *omissis*
>
> "***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.

3. DAS CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES:

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

COMISSÃO DE LICITAÇÃO FLS 147 Rubrica

O art. 5° do Estatuto Social do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Pará – SEBRAE/PA estabelece objetivos compatíveis com o objeto do presente procedimento de inexigibilidade de licitação, vejamos: "***O SEBRAE/PA,*** *no seu âmbito territorial de atuação, tem por objetivo* ***fomentar o desenvolvimento*** *sustentável, a competitividade e o aperfeiçoamento* ***técnico das microempresas*** *e das empresas de pequeno porte industriais,* ***comerciais, agrícolas*** *e de serviços, notadamente nos campos da economia,* ***administração, finanças*** *e legislação; da facilitação do acesso ao crédito; da* ***capitalização e*** *fortalecimento do mercado secundário de títulos de capitalização* ***daquelas empresas;*** *da ciência, tecnologia e meio ambiente; da capacitação* ***gerencial e da assistência*** *social, mediante a execução de ações condizentes: (...)".*

Destaca-se que consta nos autos, às fls. 37-46, a Ata da 2ª Reunião Extraordinária do Conselho Deliberativo do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Pará – SEBRAE/PA, em *"declararam, oral e separadamente, o voto ao administrador de empresas –* ***Sr. Rubens da Costa Magno Júnior,*** *para o cargo de Diretor Superintendente do SEBRAE/PARÁ, para o Quadriênio 2019-2022".* A referida ata dispõe, também, que *"declararam, oral e separadamente, o voto ao administrador de empresas –* ***Sr. Fabrízio Augusto Guaglianone de Souza,*** *para o* ***Cargo de Diretor Técnico do SEBRAE/PARÁ****, para o* ***Quadriênio 2019-2022".*** Frise-se que constam, às fls. 82 e 83, as cópias dos documentos pessoais dos diretores Rubens da Costa Magno Júnior e Fabrízio Augusto Guaglianone de Souza. O art. 28, inciso IX, do Estatuto Social do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Pará – SEBRAE/PA (fls. 47-67) prevê que *"compete ao Diretor-Superintendente assinar,* ***em conjunto com outro Diretor****, convênios,* ***contratos****, ajustes, cheques, títulos de crédito e quaisquer instrumentos que importem na realização de despesa, na captação de receita, na prestação de garantia ou na compra, alienação ou oneração de bens e direitos".* Portanto, recomenda-se que a citada condição seja observada no momento da assinatura do contrato.

A Secretaria Municipal de Desenvolvimento justificou a presente contratação, por meio do memorando n° 250/2019 (fls. 01-02) e do item 04 do Termo de Referência (fls. 03-04), alegando que *"o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas empresas - SEBRAE é uma instituição existente há 45 anos, presente em todas as unidades da Federação, reconhecido como a maior instituição de promoção do empreendedorismo e do desenvolvimento dos pequenos negócios. A atuação do SEBRAE tem dois públicos: o Empreendedor e o Poder Público, com metodologias reconhecidas internacionalmente. O projeto* ***Cidade Empreendedora*** *é o elo de estreitamento do papel do SEBRAE como parceiro estratégico dos gestores, na missão de melhorar o ambiente de negócios do estado do Pará. O programa tem como objetivo a transformação local pela implantação de políticas de desenvolvimento nos eixos de Desburocratização, Atores do Desenvolvimento, Sala do Empreendedor, Compras Públicas, Educação Empreendedora, Pesquisas e Planejamento Estratégico da Gestão Municipal, Gestão de Projetos e Plano de Desenvolvimento Econômico".* No entanto, observa-se que a justificativa apresentada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento é apenas a reprodução do texto que consta no ofício de fls. 11, encaminhado pelo SEBRAE, que faz uma breve apresentação do SEBRAE e do Programa Cidade Empreendedora. É inquestionável a importância do SEBRAE e do Programa Cidade Empreendedora para a transformação do Município de Parauapebas, visto que serão implantadas políticas de desenvolvimento em vários eixos, todavia, faz-se necessário que a justificativa apresentada pela secretaria seja complementada, passando a informar nos autos a necessidade de contratação do referido programa e considerando todas as peculiaridades locais.

O item 6 do Termo de Referência (fls. 08) informa quanto à justificativa de preços que *"no caso em tela, embora exigido pelo artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n° 8.666/1993, não cabe justificativa de preço por tratar-se de prestador de serviço exclusivo e sem similaridades,*

COMISSÃO DE LICITAÇÃO FLS 148 Rubrica

tornando-se inviável a pesquisa de mercado, cabendo, portanto, à Administração, aderir ao preço praticado pela Instituição". Entretanto, mesmo que se trate de prestador de serviço exclusivo e sem similaridades, a Administração não está autorizada a aderir ao preço praticado pela instituição sem a verificação de que o preço ofertado é compatível com os valores praticados no mercado. Frise-se que consta no item 12 do próprio Termo de Referência (fls. 09) a justificativa do valor da contratação, sendo juntados os contratos n° 1704001/2019-PMA (fls. 89-93), n° 003/2019-SEPOF (fls. 94-101) e n° 588/2019 (fls. 102-105), a fim de comprovar a compatibilidade do valor da presente contratação com os preços de mercado.

O item 13 do Termo de Referência (fls. 10) informa que *"o programa Cidade Empreendedora será conduzido pela unidade de desenvolvimento territorial e de políticas do SEBRAE/PA. Os profissionais que serão alocados no programa serão definidos após a assinatura do contrato com a Prefeitura Municipal de Parauapebas, sendo que o SEBRAE/PA possui mais de 200 profissionais que serão selecionados em um banco de dados próprio e alocados nos projetos conforme as demandas".* Contudo, recomenda-se que sejam informadas nos autos as quantidades e as formações de todos os profissionais envolvidos no Programa Cidade Empreendedora.

O item 13 do Termo de Referência (fls. 10) destaca, também, que *"em razão dos dados apresentados quanto ao histórico do SEBRAE e do desenvolvimento do programa Cidade Empreendedora em outros municípios e estados e do país, a própria instituição SEBRAE é comprovação de notória especialização".* Todavia, o art. 25, inciso II, considera inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 da Lei 8.666/93, **de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização**. Assim, mesmo sendo de conhecimento geral a missão do SEBRAE de promover a competitividade e o desenvolvimento das micro e pequenas empresas e de fomentar o empreendedorismo, faz-se necessária a demonstração nos autos da natureza singular do objeto e da notória especialização da instituição que será contratada, a fim de cumprir as disposições do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93. Frise-se que consta no item 13 do Termo de Referência (fls. 09-10) e no documento de fls. 133 a justificativa de notória especialização do SEBRAE/PA, em que a Autoridade Competente Rodrigo João Zanrosso (Secretário Municipal de Desenvolvimento) apresenta várias informações acerca das atividades do SEBRAE, objetivando demonstrar a sua notória especialização; contudo, recomenda-se a juntada de portfólios, folders de sítios eletrônicos e outros, a fim de complementar a instrução processual.

Recomenda-se que seja confirmada a autenticidade do documento de fls. 11 e que os documentos de fls. 106, 110, 111-115 sejam devidamente assinados.

Recomenda-se a juntada de novo Certificado de Regularidade do FGTS, uma vez que a certidão de fls. 73 venceu em 14/07/2019.

Recomenda-se que seja anexada nova Certidão Judicial Cível, considerando que a certidão de fls. 79-80 venceu em 29/07/2019.

Recomenda-se que a fundamentação legal da Cláusula Segunda da Minuta de Contrato (fls. 116) seja retificada, pois a presente contratação encontra fundamento no art. 25, inciso II, c/c o art. 13, incisos III e VI da Lei 8.666/93.

Recomenda-se que sejam cumpridas todas as recomendações que constam no parecer da Controladoria Geral do Município (fls. 116-130).

Centro Administrativo – Morro dos Ventos – Bairro Beira Rio II, S/N, Parauapebas – Pa
CEP.: 68515-000 Fone: (94) 3346-2141 E-mail pmp@parauapebas.pa.gov.br

COMISSÃO DE LICITAÇÃO FLS: 119 Rubrica

Recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista, bem como da certidão judicial cível, juntadas aos autos e que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tiverem o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato.

4. CONCLUSÃO:

Ex positis, verificando que foram adotadas as providências necessárias e apreciados os aspectos inerentes à conveniência e à oportunidade, bem como por não haver impedimento de ordem legal para o acolhimento da postulação, **OPINA-SE pela contratação do SEBRAE para execução e acompanhamento de atividades constantes do projeto "Cidade Empreendedora", no Município de Parauapebas, Estado do Pará, nos termos já descritos no presente processo, desde que cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria Geral.**

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

Parauapebas/PA, 19 de Agosto de 2019.

CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Assessora Jurídica de Procurador
OAB/MA nº 10.091
Dec. 752/2017

QUÉSIA SINEY G. LUSTOSA
Procuradora Geral do Município
Dec. 233/2019