

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

PROCURADORI-GERAL

Os autos de Proc. Administrativo nº 1.854/2023, foram encaminhados a esta Procuradoria-Geral, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, para fins da análise jurídica da legalidade da minuta da inexigibilidade de licitação nº 094/2023, para celebração de contrato entre o Município de Assis Chateaubriand/PR e a empresa GOVERNANÇA BRASIL S/A TECNOLOGIA E GESTÃO EM SERVIÇOS.

O objeto do contrato em comento é a contratação da referida empresa para prestação de serviços na parametrização, configuração e treinamento dos servidores da Departamento de Compras, Licitações e Contratos, quanto à integração e utilização da solução informatizada GOVBR– LC X GOVBR CP e LC e PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas, de forma presencial com carga horária de 16(dezesseis) horas presenciais e 4(quatro) horas remotas mensais.

Verifica-se que a questão ora posta à apreciação diz respeito à possibilidade de contratação da empresa acima mencionada, via inexigibilidade de licitação, com fundamento legal no inciso II do art. 25 combinado com o inciso VI do art. 13, ambos da Lei Federal n.º 8.666/93.

É a síntese do essencial, passo à análise da solicitação.

Inicialmente, faz-se necessário ressaltar que a regra adotada pelo legislador pátrio, no caso de obras, serviços, compras e alienações é a da obrigatoriedade de licitação, conforme prescreve o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal:

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

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

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.”

A Lei 8.666/93 regulamenta o referido inciso XXI, instituindo normas e procedimentos para realização de licitações e contratos administrativos com a Administração Pública.

A Lei de Licitações também previu hipóteses em que, legitimamente, a Administração Pública pode celebrar contratos sem a realização de procedimento licitatório, com o objetivo de permitir a eficiência do ordenamento jurídico em situações peculiares. Prescreve casos de vedação, dispensa e inexigibilidade de licitação, constituindo, tais hipóteses, exceções ao procedimento licitatório, e, como tal, devem ser justificadas e restritivamente capituladas, nos precisos termos dos artigos 17, 24 e 25 do supramencionado Estatuto das Licitações e Contratos.

No tocante à dispensa de licitação, o art. 24 prevê as “licitações dispensáveis”, ou seja, situações nas quais, embora exista a viabilidade jurídica de competição, a lei autoriza a celebração direta do contrato sem a prévia licitação, cabendo então ao juízo de discricionariedade da autoridade competente.

E, por fim, quanto à inexigibilidade de licitação, temos que se configura quando verificada a impossibilidade jurídica de competição, conforme previsto no art. 25 da Lei 8.666/93, bem como o art. 13 da referida lei, que delimita o conceito de serviços técnicos, desse modo, por ora, a situação posta à apreciação amolda-se à hipótese legal supracitada, em consonância com o Comunicado nº 45/2023, sendo seus requisitos em seguida explicitados. Aqui, conquanto a referida lei descreva situações específicas, já se consubstanciou na

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

doutrina e na jurisprudência que não se trata de situações taxativas, de modo que o parâmetro há de ser sempre a “inviabilidade de competição”. Considera-se oportuno analisar o dispositivo em que se fundamenta a contratação direta, vejamos:

“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; (...)”

“Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

(...)

VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

(...)”

Todavia, para configuração da inviabilidade de competição, não bastará que a contratação se amolde em um dos serviços arrolados no art. 13 e que o possa ser caracterizado como singular. Além disso, será imprescindível que ele seja prestado por profissional ou empresa que detenha notória especialização. Somente na presença desses três requisitos, e nessa ordem, é que estará configurada a inviabilidade de competição.

Neste sentido, coaduna-se a Súmula 252 do Tribunal de Contas da União que preconiza:

SÚMULA TCU 252: 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.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

Assim, a contratação com a empresa em questão, para a execução do objeto descrito nestes autos, tem por razão a contratação de serviço técnico, relacionado a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Contudo, para prosseguimento do feito de inexigibilidade de licitação, faz-se necessário comprovar a singularidade técnica do serviço, bem como a Notória especialização do prestador.

Em relação a Singularidade Técnica do Serviço, para que a contratação de serviço técnico em treinamento e aperfeiçoamento de pessoal seja considerada inexigível, é necessário demonstrar nos autos a singularidade técnica do serviço a ser prestado. Isso implica em evidenciar que o serviço é tão específico e especializado que não seria possível a obtenção de propostas concorrentes equivalentes. Além do mais, na justificativa apresentada, atestou-se a natureza singular do objeto.

No que tange à Notória Especialização do Prestador, requisito essencial para prosseguimento do feito, tem-se que este deve ser reconhecido no mercado como um profissional ou empresa de notória especialização na área de treinamento e aperfeiçoamento em questão. A comprovação da expertise e da capacidade técnica do prestador é essencial para sustentar a alegação de inexigibilidade, motivo pelo qual deve-se ser documentado nos autos.

Destarte que, no Comunicado 45/2023, às fls. 01/04 e 38/43, que deflagrou o certame licitatório em apreço, atesta-se a presença dos requisitos autorizadores da inexigibilidade da licitação, de acordo com inciso II, Art. 25, quais sejam: singularidade do objeto; e notória especialização da contratada.

Deve-se ainda, para prosseguimento do feito, observar os requisitos de ordem formal, estabelecidos no parágrafo único do artigo 26 da Lei 8.666/93, quais sejam, a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

No que respeita ao primeiro requisito, qual seja, a escolha do fornecedor, salvo melhor juízo, presume-se satisfeito, tendo em vista que a empresa que se

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

pretende a contratação, já oferta serviços por meio de plataformas digitais anteriormente contratados.

Para cumprimento do segundo requisito, isto é, quanto à justificativa de preço, entende-se necessária a verificação da razoabilidade dos valores que serão pagos pela Administração Pública (para demonstrar que o montante pago é compatível com os valores de mercado, evitando-se superfaturamento), sendo essencial, para prosseguimento do feito, demonstrar que os preços apresentados pela empresa são os usualmente cobrados nos contratos celebrados com outras entes/empresas em situação similar à do órgão que se beneficiará com a contratação, juntando-se documentação comprobatória dos preços praticados, atendendo, assim, as orientações da Corte de Contas da União¹.

Este, aliás, é o entendimento do Professor Marçal Justen Filho, ao tratar da questão do preço em contratações como a discutida nestes autos (por inexigibilidade de licitação):

“A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. 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. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais.”

Salienta-se que, conforme Despacho – 9, conclui-se que a empresa a qual se objetiva a contratação, cumpre os requisitos legais de habilitação.

Quanto ao contrato, o procedimento normal da Administração é a utilização da minuta padrão do contrato para prestação de serviços, devendo este estar

¹ Vide *in*: Decisão TCU 439/2003 – Plenário, Acórdãos TCU 540/2003 – Plenário, 819/2005 Plenário, 1.357/2005 – Plenário, 1.796/2007 – Plenário.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

em consonância ao disposto no artigo 55 da Lei 8.666/93, que trata das cláusulas essenciais em todo contrato administrativo.

Prestados os devidos esclarecimentos sobre o enquadramento da contratação por inexigibilidade, ao amparo do caput do art. 25 da Lei 8.666/93, conclui-se que, com relação aos elementos formais imprescindíveis à edição do ato administrativo de reconhecimento de inexigibilidade de licitação na contratação direta da empresa em questão.

Ainda, orienta-se que tal contratação seja precedida de uma criteriosa análise fiscal quanto à sua viabilidade da respectiva despesa, em especial o despacho 5, emitido pela Superintendência de Contabilidade e Gestão Fiscal.

Especificamente quanto às minutas analisadas, orienta-se que a Comissão Permanente de Licitação assine as minutas.

Finalmente, quanto às exigências dos artigos 27 e 29, ambos da Lei nº 8.666/93, a análise da habilitação da empresa a ser contratada deve ser feita pela Comissão Permanente de Licitação designada pela Portaria Municipal atualmente vigente, através de Despacho.

Deve-se colher a assinatura do responsável pela indicação dos recursos orçamentários, de acordo com a previsão de gastos com o objeto licitado.

Assim, restrita aos aspectos jurídico-formais, **a orientação desta Procuradoria-Geral é que há possibilidade jurídica na contratação do objeto pretendido através de inexigibilidade de licitação**, desde que observada todas as recomendações contidas neste parecer.

No mais, ressalte-se a necessidade de comunicação, dentro de três dias, à autoridade superior, da situação de inexigibilidade, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos, tudo na forma do artigo 26, *caput*, da Lei nº 8.666, de 1993.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

Atentar para a publicação de todos os atos do certame conforme preveem os artigos 16 e 26, ambos da Lei 8.666/93.

Por derradeiro, cumpre salientar que este parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, cabendo a esta Procuradoria-Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos administrativos, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa.

Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel desta Procuradoria-Geral exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Em face disso, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

A teor do mandamento contido no artigo 38, inciso III, da Lei 8.666/93², o ato de designação da Comissão Permanente de Licitação deve estar anexado ao feito.

Salienta-se que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Por fim, frisa-se que este parecer é meramente opinativo e não vincula a discussão do objeto, uma vez que foram analisados apenas os requisitos formais do processo, não se constituindo de parecer obrigatório para a inexigibilidade de licitação pretendida, passível de ser censurado por outro entendimento que devidamente fundamentado, comprove melhor resguardo do interesse público. Esclarece-se que este parecer está vinculado aos documentos e declarações apresentadas na presente solicitação, de sorte, que a inveracidade dos dados apresentados, omissões ou a sua inexatidão, não foram objeto de análise.

É o parecer e a orientação que submeto à consideração superior³.

Assis Chateaubriand/PR - 25 de agosto de 2023.

Esmair Raphael F. Martins

Procurador-geral

² “Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

III - ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;

(...)”

³ Este parecer possui 8 laudas, numeradas e rubricadas.