



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº. 2022/1103-001-PMA

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº. 009/2022 - PMA

Objeto: Contratação de empresa especializada no fornecimento de assinatura de ferramenta de pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública, com objetivo de atender as demandas da Prefeitura Municipal de Abaetetuba.

Interessado: Comissão Permanente de Licitação – CPL/PMA

EMENTA: PARECER JURÍDICO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. AUSÊNCIA DE PLURALIDADE DE FORNECEDORES. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. MINUTA CONTRATUAL. FORNECIMENTO DE ASSINATURA DE FERRAMENTA DE PESQUISA E COMPARAÇÃO DE PREÇOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 37, XXI DA CF/1988. ARTS. 25, 26 E 55 DA LEI 8.666/93.

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico, à vista de solicitação encaminhada pela Comissão Permanente de Licitação – CPL, em 03 de novembro de 2022, para análise e emissão de parecer quanto ao procedimento e legalidade da Inexigibilidade de Licitação nº 009/2022 – PMA, oriunda do Processo Administrativo nº. 2022/1103-001-PMA, que tem como objeto a *“Contratação de empresa especializada no fornecimento de assinatura de ferramenta de pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública, com objetivo de atender as demandas da Prefeitura Municipal de Abaetetuba.”*

Em 20 de outubro de 2022, por meio do Memo. N.º 318/2022 – GAB/SEMAD, fora encaminhado, pela Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, à CPL,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



solicitação de providências no que concerne ao procedimento administrativo adequado à efetivação de demanda de contratação.

Assim, compulsando os autos, frisa-se a juntada, à solicitação, da seguinte documentação, dada sua pertinência:

1. Proposta Inicial e documentação anexa;
2. Indicação de Dotação Orçamentária, firmada pela Chefe do Setor de Contabilidade;
3. Declaração de Adequação Orçamentária e Autorização para Contratação, informadas pela autoridade competente;
4. Pesquisa de Preços e Mapa Comparativo, elaborada pelo Setor de Compras;
5. Justificativa do Preço e da Contratação, e Termo de Referência, firmados pelo setor demandante, qual seja, Secretaria Municipal de Administração – SEMAD;

O procedimento fora, posteriormente, autuado mediante a Inexigibilidade de Licitação nº 009/2022, pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação, que juntou aos autos Parecer Técnico acerca da autuação, e Minuta de Contrato Administrativo.

Recebemos os autos no estado em que se encontram, mediante encaminhamento de solicitação dirigida à esta assessoria. Procedamos, assim, à sua análise por meio do presente parecer jurídico.

Esta é a síntese dos fatos que vinculam a consulta.

II. DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES. DO PARECER JURÍDICO

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

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

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

III. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E LEGAL

III.I DA EXCEPCIONALIDADE DO PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA.

Com a finalidade de garantir a observância do princípio da Supremacia do Interesse Público, da Isonomia e demais princípios essenciais a legalidade dos processos de contratação pública, a realização do procedimento administrativo licitatório impõe-se como obrigatório a todos os entes federados, a ser realizado previamente a celebração de seus contratos. Nesse sentido versa o art. 3º da Lei nº. 8.666/93, *in verbis*:

Lei nº. 8.666/93

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A Constituição Federal, entretanto, no inciso XXI, do art. 37, prevê exceção à regra de realização do procedimento licitatório, *in verbis*:

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:

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. (*grifo nosso*)

Há na legislação e na doutrina duas condições em que o procedimento licitatório não se registra como regra: 1) inexigibilidade de licitação e 2) dispensa de licitação.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



A primeira dá-se mediante a verificação da **inviabilidade de competição**, diante da ausência de quaisquer dos pressupostos lógicos, jurídicos ou fáticos que tornam o procedimento licitatório exigível¹ (art. 25 da Lei nº. 8.666/93) e, a segunda, subdivide-se em duas hipóteses: licitação dispensada (art. 17 da Lei nº. 8.666/93), quando a **lei indica diretamente os casos em que não haverá licitação**; e licitação dispensável, disposta no art. 24 do mesmo texto legal, quando a **lei autoriza** a administração pública a decidir, discricionariamente, acerca da dispensa de licitação, nos limites impostos pela legislação.

Compulsando os autos, imperioso destacar a **JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO**, firmada pelo setor demandante, que nos esclarece:

“[...] A essencialidade da contratação apresentada consiste em face da suma necessidade da estimativa de preços, fundamental para a atividade contratual da Administração Pública. A necessidade de realização de pesquisa de preços, disposta pelas referidas legislações, foi regulamentada em nível federal por sucessivas Instruções Normativas e, mais recentemente pela IN 65/21, que será a base para as estimativas de preços no âmbito da nova lei de licitações, Lei nº. 14.133/21. No caso concreto, as contratações no âmbito municipal, é fundamental a elaboração da pesquisa de preços para identificação e confiabilidade dos preços estimados para as licitações, o que necessita de uma filtragem e ampla captação de preços, o que gera mais segurança nos preços estimados (...)

Outrossim, o Termo de Referência, assim dispõe acerca da contratação do serviço:

“2. JUSTIFICATIVA

[...]

Em suma, a **estimativa de preços é fundamental para a atividade contratual da Administração**, como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames públicos e àqueles executados nas respectivas contratações, **com a função precípua de garantir que o Poder Público identifique um parâmetro para o valor médio de mercado, em relação a um bem ou serviço.**

[...]

6. JUSTIFICATIVA DA INEXIGIBILIDADE

O caráter exclusivo pode legitimar uma situação de inexigibilidade quando há apenas uma solução efetivamente apta ao atendimento da demanda administrativa.

No caso de uma ferramenta como a pretendida na presente contratação, mais do que a simples captação de preços, para fins de aferição da estimativa de custos, é importante que ela agregue outras funcionalidades que a tornem completa. Funcionalidades como: elaboração do termo de referência, abrangência de pesquisa a partir de mais de 400 portais públicos, disponibilidade de todos os preços ofertados e não apenas do preço vencedor da licitação, pesquisa junto a fornecedores, pesquisa em notas fiscais eletrônicas, pesquisa em planilha de custos para serviços terceirizados. Essas

¹ CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo** – 9. ed. rev. ampl. e atual. – São Paulo. JusPODIVM, 2021.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



funcionalidades, entre outras, tornam a ferramenta completa e única apta ao efetivo atendimento das demandas administrativas na área resguardando eficiência e assertividade na complexa tarefa de busca dos preços referenciais. **Na pesquisa de mercado realizada, apenas a ferramenta Banco de Preços possui as características acima indicadas.**

Além disso, o Banco de Preços possui inovadora ferramenta “Painel de Negociações”, que permite ao pregoeiro buscar informações fundamentais para o êxito de sua performance na negociação com o licitante vencedor.

[...]

O “BANCO DE PREÇOS” possui atestado de exclusividade fornecido pela ASSESPRO/NACIONAL. Referido atestado foi fornecido uma vez que a ferramenta “Banco de Preços” possui as seguintes características que a tornam única, além de exclusiva:

[...]

Compulsando os autos, verifica-se certidão emitida pela Associação das Empresas de Tecnologia da Informação - ASSESPRO, na qual a Associação, “com fundamento nos documentos regularmente registrados”, CERTIFICA, nos termos do Art. 25, inciso I da Lei nº. 8.666/93 e inciso I c/c §1º do Art. 74 da Lei nº. 14.133/21, que **“a NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA (...) é autora e única fornecedora no Brasil, do produto BANCO DE PREÇOS”**, bem como, verifica-se Declaração de Validação da referida certidão, infrafirmada pelo Presidente da Federação ASSESPRO.

Acerca do preço da contratação, assim dispõe a “Justificativa do Preço” anexa a solicitação do setor demandante:

“(…) O valor total do fornecimento será de R\$ 10.865,00 (dez mil, oitocentos e sessenta e cinco reais), será pago pela Prefeitura Municipal de Abaetetuba/PA, em favor da empresa que se configura como prestadora singular e exclusiva acerca deste fornecimento, **sendo que o preço proposto é equiparado aos realizados no cotidiano do mercado, para entes públicos, conforme comprovadas nas notas de empenho apresentadas, inclusive em comparação a outros municípios do mesmo porte obtida em consulta realizada no site do TCM/PA, (...)”**

Acerca da singularidade do objeto, assim se posiciona a Comissão Permanente de Licitação:

“O art. 25 da lei 8.666/93 elencou em seus incisos, exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição, dentre eles, o contido no inciso I, o qual permite a contratação direta quando o objeto é exclusivo e não se justifica a realização do certame, a saber:

[...]

Acerca da efetiva exigência, o “BANCO DE PREÇOS”, possui atestado de exclusividade fornecido pela ASSESPRE/NACIONAL. Referido atestado foi fornecido uma vez que a ferramenta “Banco de Preços” possui as seguintes características que o torna exclusivo”



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



Diante das informações ora abordadas, constata-se que o objeto deste procedimento se trata de uma contratação de empresa prestadora de serviços exclusivos, a qual possui, inclusive, comprovação de exclusividade nos autos, diante da qual, verifica-se a inexistência de pressupostos que ensejem o procedimento licitatório.

Nesse sentido, cumpre informarmos o que versa o permissivo legal pertinente, *in verbis*:

Lei n.º 8.666/93

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.

Outrossim, verifica-se tratar-se a inexigibilidade sob análise, de procedimento para contratação de produto fornecido por empresa exclusiva. Nessa ocasião, destacamos a especial orientação da colenda Corte de Contas da União, no Acórdão 1096/2007, da lavra do Ministro Relator Marcos Vinícios Vilaça:

Abstenha-se de realizar a contratação de serviços com fundamento no inciso I do art. 25 da Lei de Licitações, **já que este dispositivo é específico para a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo (...)**. Somente contrate serviços diretamente, por inexigibilidade de licitação, quando restar comprovada a inviabilidade de competição, em consonância com o disposto nos art. 25 e 26 da Lei nº 8.666/93. *(grifo nosso)*



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



Ante o exposto, entendemos pela possibilidade de contratação direta do produto, especificamente pelo instituto da inexigibilidade de licitação, uma vez que suas circunstâncias se enquadram nos ditames da doutrina, da egrégia jurisprudência do TCU e STF e especialmente nas disposições dos art. 37, XXI da CF/88, art. 25 e 26 da Lei nº. 8.666/1993.

III.II DA FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

A inexigibilidade do procedimento licitatório para contratação direta não pressupõe a dispensa de processo administrativo, posto que, cumpre a Administração Pública a garantia e obediência aos princípios constitucionais e administrativos, bem como do devido processo legal que assegura seus atos e delinea formalmente seus parâmetros e objetivos; razão pela qual, a formalização da inexigibilidade de licitação em processo administrativo próprio é fundamental.

Nesse sentido dispõe o art. 38, inciso VI da Lei 8.666/93, *in verbis*:

Lei nº. 8.666/93

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:

(...)

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, **dispensa ou inexigibilidade**; (*grifo nosso*)

Assim, embora a licitação dispensada, dispensável ou inexigível não obrigue a licitação, observa-se que se revestem de um procedimento formal próprio, à exigência de documentação comprobatória de alguns requisitos que as qualificam.

Preceitua o parágrafo único do artigo 26 do diploma legal ao norte citado que, o processo de dispensa e de inexigibilidade será instruído, no que couber, com os elementos de caracterização da situação de emergência, calamidade ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; com a razão da escolha do fornecedor ou executante, com justificativa do preço e com documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

No processo sob análise, nos resta pertinente a constatação da razão da escolha do fornecedor ou executante e da justificativa, motivo pelo qual, informamos que ambos os elementos se encontram satisfatoriamente presentes nos autos.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



IV. DA MINUTA DO CONTRATO

Passamos a análise dos elementos abordados na minuta do contrato e sua concordância com as imposições do artigo 55 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Traz o referido mandamento a obrigatoriedade de abordagem das seguintes cláusulas nos contratos administrativos, podendo estas serem suprimidas ou acrescidas, conforme o caso, vejamos:

Lei nº. 8.666/93

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Desta forma, após a análise da minuta do instrumento contratual, conclui-se que esta segue as determinações legais pertinentes, contendo as cláusulas obrigatórias e essenciais, conforme o disposto no artigo 55, e incisos, da Lei nº 8.666/1993.

V. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto aos critérios de conveniência e oportunidade da prática do ato administrativo, esta Assessoria Jurídica opina FAVORAVELMENTE ao prosseguimento da contratação, nos moldes do



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ABAETETUBA



art. 37, XXI da CF/88, e dos artigos 25 e 26 da Lei nº. 8.666/1993, tendo em vista a fundamentação fática e legal apresentada ao longo deste parecer;

É o parecer, salvo melhor juízo.

Abaetetuba-PA, 03 de novembro de 2022.

LYANE ANDRESSA
PANTOJA
Assinado de forma digital por
LYANE ANDRESSA PANTOJA
ARAÚJO:03160538214
Dados: 2022.11.03 13:21:26
-03'60"
14
LYANE ANDRESSA PANTOJA ARAÚJO
ASSESSORIA JURÍDICA
OAB/PA Nº 30.641