



ESTADO DO ACRE
PREFEITURA DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Processo SAJ nº. 2022.02.001727

Interessado (a): Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

Assunto: Licitação - Inexigibilidade

PARECER JURÍDICO

ADMINISTRATIVO. LEI Nº 8.666/93. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ASSINATURA ANUAL. FERRAMENTA DE PESQUISA E COMPARAÇÃO DE PREÇOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO. PELA POSSIBILIDADE.

Senhor Procurador Geral,
Senhor Procurador-Geral Adjunto,

Trata-se de análise lastreada no art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93, solicitada por meio do OF/GAB/SASDH Nº811/2022 (fl. 183) quanto à possibilidade de contratação direta da empresa **N. P. Capacitação e Soluções Tecnológicas LTDA**, cujo objeto é a prestação de serviço com fornecimento de uma ferramenta de pesquisa e comparação de preços, por um período de 12 meses, objetivando atender às demandas da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos - SASDH, fundamentada no art. 25, inciso I, da Lei 8.666/93, como se depreende da justificativa da escolha do fornecedor (fl.176).

Estima-se o valor da contratação em **R\$ 10.865,00** (dez mil oitocentos e sessenta e cinco reais), conforme anotação do item 1.2 do Termo de Referência (fl.164).

Em sede de justificativa, a SASDH sustenta que a cotação de preços é o maior impedimento para a abertura dos processos licitatórios ou adesões com brevidade, visto que a maioria das empresas do comércio local não fornecem suas propostas de preços rapidamente ou cotam valores acima dos preços já registrados, de forma que a contratação dos serviços do Banco de Preços auxiliaria no seguimento das atividades realizadas pela Secretaria.

É noticiado, ainda, que a empresa que se pretende contratar é possuidora de Carta de Exclusividade, conforme enquadramento em situação de inexigibilidade de licitação, comprovada a inviabilidade de competição, estando em consonância com a



ESTADO DO ACRE
PREFEITURA DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



legislação pertinente em vigência.

Os autos vieram instruídos com o Processo Administrativo constituído de 185 páginas registradas no sistema SAJ/PGM, cujos documentos pertinentes à análise serão numericamente citados ao longo deste parecer.

É o sucinto relatório.

Preliminarmente, convém destacar que compete a essa Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente.

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, foram regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Finalmente, é nosso dever salientar 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. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Digno de destaque, é condição prévia para licitação/contratação de serviços que impliquem em aumento de despesa, a observância do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, que dispõe:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;



ESTADO DO ACRE
PREFEITURA DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Neste esboço, cumpre salientar ser entendimento já pacificado, inclusive no TCU (Acórdão 883/2005 Primeira Câmara), que as despesas ordinárias e rotineiras da Administração, já previstas no orçamento, destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, prescindem da estimativa de impacto orçamentário-financeiro de que trata o art. 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, ainda nestes casos, é necessária a declaração disciplinada no artigo 16, inciso II da LRF.

Assim, chamamos a atenção do gestor para a necessidade de observância deste regramento quando da contratação, aplicável a este caso.

Os autos do processo submetidos à análise encontram-se regularmente formalizados, em conformidade com o ordenamento jurídico aplicável. Inicia-se com as considerações apostas no expediente MEMO Nº266/2022/DIV.LIC.CONT/SASDH (fls.02 a 03), oriundo da Chefia da Divisão de Licitações e Contratos.

É possível afirmar que a situação trazida aos autos apresenta elementos caracterizadores de hipótese de inexigibilidade de licitação com fundamento na impossibilidade concreta de se promover competição entre potenciais interessados. Desse modo, a análise ora pretendida se dará sob a ótica do art. 25, I da Lei de Licitações e Contratos. Vejamos:

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; (g.n.)



ESTADO DO ACRE
PREFEITURA DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Da análise dos autos, nota-se que a empresa **N. P. Capacitação e Soluções Tecnológicas LTDA** é possuidora de atestado de exclusividade, fornecido pela Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação-ASSEPRO/NACIONAL (fls. 53 a 60), uma vez que possui características exclusivas em sua ferramenta de pesquisa, conforme especificações constantes à fl. 20.

A contratação pretendida deverá preencher requisitos do artigo 26 da Lei 8.666/93:

- a) a justificativa de escolha do fornecedor (inciso II);
- b) a justificativa do preço (inciso III).

Como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública.

Cumprido destacar, que a realização de pesquisa de preços não obriga a Administração a contratar a proposta de menor preço, razão pela qual poderá levar em consideração critérios como a experiência e a qualidade dos serviços realizados em outras ocasiões.

Sobre a matéria, o TCU já apontou diferenças entre o procedimento de justificação de preços na inexigibilidade e na dispensa de licitação. Vejamos:

Acórdão 1565/2015 – Plenário TCU

“Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que este 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 (Informativo TCU 188/2014). E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do 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. E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26



PREFEITURA DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas.”

No mesmo sentido segue a Orientação Normativa nº 17 da Advocacia Geral da União, datada de 1º/04/2009:

“É obrigatória a justificativa de preços na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas”.

Logo, no que diz respeito ao preço, cabe à Administração demonstrar que este está compatível e não destoia do praticado pela empresa em contratações similares nos últimos anos, encargo que nos parece ter cumprido ante os documentos constante às fls. 16 a 19 e 72 a 74, mormente aos valores apresentados praticados pela empresa ao mesmo serviço prestado à outras entidades públicas.

Pelo exposto, superada a justificativa inerente ao preço da contratação, exigência já consolidada pelo TCU, entendemos que o fundamento jurídico para contratação dos serviços em questão, encontra-se em conformidade com a legislação de regência aplicável.

Ainda sob a ótica do art. 26 da Lei 8.666/93, imprescindível constar nos autos ato de reconhecimento da situação de inexigibilidade, sua respectiva ratificação pela autoridade competente e comprovante de sua publicação na imprensa oficial.

Deve-se atestar que foram respeitados os prazos de 03 (três) dias para encaminhamento do ato de reconhecimento da situação de inexigibilidade para a autoridade superior e, de 05 (cinco) dias para a sua ratificação e publicação.

Ato contínuo, consta nos autos as certidões da empresa que demonstram a sua regularidade nos respectivos órgãos que as expediram (fls.80/94). Apontamos a necessidade de observância do prazo de suas respectivas validades no momento da contratação em atenção as exigências contidas dos artigos 27 a 31 da Lei 8.666/93 c/c artigo 4º, III da Lei 10.520/2002.

Ainda sobre as certidões, recomenda-se que a cada exercício financeiro a Administração atualize as certidões que comprovam a inexistência de óbices à contratação: Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT) e Declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de fornecedores (SICAF).

Registre-se ainda a juntada do Termo de Referência com assinaturas apostas



ESTADO DO ACRE
PREFEITURA DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



do Secretário da pasta e do Chefe da Divisão de Licitações e Contratos (fls.164/174).

Sobre os recursos financeiros, consta às fls. 180 a 181, a indicação da rubrica orçamentária a ser utilizada para a contratação, conforme determina o Inciso III, § 2º do art. 7º e art. 38 da Lei nº 8666/93 e a IN CGM nº 002/2020. Há registro na declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias por exigências do art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000 e da IN CGM nº 005/2018 (art. 4º, XIII).

Verifica-se, que não consta aos autos a declaração de exame do processo licitatório, em atenção à exigência contida no art. 3º, inciso VI, da IN n.º 009/2018. Dessa forma, sugere-se que a omissão seja sanada.

Registra-se, também, à fl. 175 o Termo de Autorização de Inexigibilidade de Licitação, devidamente assinado pela autoridade da pasta.

Ainda sobre o tema inexigibilidade e dispensa de licitações destacamos alguns incisos da Instrução Normativa CGM Nº 002/2020 que deverão ser rigorosamente cumpridos, *in verbis*:

Art. 3º A contratação deverá ser objeto de processo administrativo específico, registrado no sistema de protocolo eletrônico, autuado na forma disciplinada no art. 38 da Lei nº 8.666/93 e na Orientação Técnica CGM nº 001/2012, ao qual deverão ser juntados:

I – solicitação/requisição da alienação, da compra, serviço ou obra, elaborada pelo setor competente do órgão ou entidade interessado;

II – justificativa da autoridade competente sobre a necessidade do objeto da contratação direta (art. 26, caput, da Lei Federal nº 8.666/93 e art. 2º, caput, e parágrafo único, VII, da Lei Federal nº 9.784/99), que deverá contemplar a caracterização da situação de dispensa (art. 17, art. 24, III e seguintes da Lei Federal nº 8.666/93) ou de inexigibilidade de licitação (art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93), com os elementos necessários à sua configuração (art. 26, caput, e parágrafo único, I, da Lei Federal nº 8.666/93);

III – parecer técnico apto a justificar e/ou configurar a hipótese legal de contratação direta aplicável ao caso concreto (art. 38, VI, da Lei Federal nº 8.666/93);

IV – documento contendo as especificações e a quantidade estimada do objeto, observadas as demais diretrizes do art. 15



ESTADO DO ACRE
PREFEITURA DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



da Lei Federal nº 8.666/93, no caso de aquisição de bens;

V – declaração de exclusividade expedida pela entidade competente, no caso de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, I, Lei 8.666/93;

XII – indicação das razões de escolha do adquirente do bem, do executante da obra, do prestador do serviço ou do fornecedor do bem (parágrafo único, II, art. 26, Lei Federal 8.666/93);

XIII – demonstração da existência de recursos orçamentários, com indicação das respectivas rubricas (arts. 7º, § 2º, III, 14 e 38, caput, da Lei Federal nº 8.666/93);

XV – comprovações referentes à regularidade fiscal municipal (art. 193, Lei Federal nº 5.172/66), com a Seguridade Social (INSS – art. 195, § 3º, CF 1988) e com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS – art. 2º, Lei Federal nº 9.012/95), e declaração estabelecida na Lei Federal nº 9.854/99;

41XVIII – minuta do termo de contrato, se houver; (g.n.)

Do dispositivo supracitado pertinente à presente análise, reputam-se cumpridos o **inciso XII** à fl.176, por estar relacionado ao cumprimento formal da IN CGM Nº 002/2020, a teor do art. 3º, inciso X, parágrafo único, alínea “c”; e o **inciso XIII** às fls. 180 a 181, como já anteriormente mencionado, conforme exigência do art. 16, II, da Lei Complementar nº 101/2000 e da IN CGM nº 005/2018 (art. 4º, XIII).

A minuta contratual deve atender aos aspectos relevantes e essenciais a qualquer contrato administrativo, segundo os parâmetros mínimos definidos no art. 55 da Lei nº 8.666/93, que versa sobre as cláusulas obrigatórias:

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,



ESTADO DO ACRE
PREFEITURA DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



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. (g.n.)

Do dispositivo supracitado, não se reputa cumprido **inciso III** que descreve os critérios de acréscimos e/ou supressões, 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.

Quanto à incidência do **inciso XIII**, sugere-se que as especificações contidas ao dispositivo supra sejam inseridas à cláusula oitava, que trata das obrigações da contratada, em parágrafo próprio.

Em atenção à **Cláusula Sexta**, que refere à supervisão e fiscalização dos serviços, **faz necessário o cumprimento do art. 67, § 1º da Lei 8.666/98, fazendo-se constar nos autos a nomeação do fiscal do contrato com a devida publicação no DOE.**

Acerca da supervisão e fiscalização dos contratos, importante destacar o teor a que se refere a cláusula contratual:

A execução dos serviços deste Contrato, é de exclusiva



ESTADO DO ACRE
PREFEITURA DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



responsabilidade da Contratada e será fiscalizada por servidor designado pelo CONTRATANTE. (g.n.)

Dada a importância da atribuição, vale discorrer sobre a necessidade de uma boa escolha do profissional incumbido de tão grandiosa missão. O papel do fiscal vai além do mero acompanhamento. Para cumprir adequadamente sua função, o fiscal deverá conhecer a legislação e a jurisprudência que subsidiam as licitações públicas e ter entendimento abrangente das especificidades técnicas relacionadas ao objeto contratado.

Nesse sentido, o TCU tem reiteradamente orientado a Administração Pública a promover capacitação constante do seu quadro técnico que atua com licitações para conferir segurança e licitude aos atos praticados. Dentre os vários acórdãos nesse sentido, vejamos o seguinte:

Acórdão nº 1.709/2013 – Plenário do TCU.

(...)

9.1.3 institua política de capacitação para os profissionais do (omissis), de forma regulamentada, com o objetivo de estimular o aprimoramento de seus recursos humanos, especialmente aqueles correlacionados com as áreas de licitações e contratos, planejamento e execução orçamentária, acompanhamento e fiscalização contratual e outras áreas da esfera administrativa, de modo a subsidiar melhorias no desenvolvimento de atividades nas áreas de suprimentos/compras, licitações/contratos e recebimento e atesto de serviços.

Há a indicação da aplicação da Lei de Licitações quanto à execução do contrato. Bem como consta expressamente à minuta contratual, ainda, a incidência das regras disciplinadas no artigo 2º do Decreto Municipal 1.127/2014.

Ainda no que se refere à incidência do DM nº 1.127/2014, aponta-se a existência de norma que determina a verificação a situação da contratada junto ao CADIMP e CEIS, nos termos do art. 16, que assim dispõe:

Art. 16. Obrigatoriamente deverão ser promovidas as consultas ao CADIMP e ao CEIS por ocasião da fase do credenciamento nas licitações, nas situações de dispensa e inexigibilidade licitatória e quando da celebração do contrato e pedidos de adesão às Atas de Registro de Preços, devendo ser excluídas do procedimento as pessoas físicas ou jurídicas nelas inscritas ou tomando as necessárias providências para tornar efetivas as



ESTADO DO ACRE
PREFEITURA DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



vedações determinadas. (g.n.)

Até onde se tem conhecimento, não teria havido o desenvolvimento do CADIMP no *WebPúblico* por conta da adesão do Município ao SIRCAD, sistema que reúne o CEIS e o CNE. Sugere-se, assim, a adequação do instrumento convocatório nesse sentido, com a inclusão do CADIN, e verificação se houve aplicação de penalidade pelo Município de Rio Branco.

A minuta contratual atende às orientações contidas na Recomendação Técnica CGM n.º 038/2020 – Circular, com a inserção de cláusulas relativas à Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709/2018) e à Lei Anticorrupção (Lei n.º 12.846/2013).

Diante do exposto, atentos aos instrumentos legais aqui mencionados, mormente, os ditames da Lei 8.666/93 e demais legislações pertinentes às inexigibilidades, aprova-se a dispensa de licitação por inexigibilidade condicionada às orientações/correções apontadas neste parecer.

É o parecer, salvo melhor juízo.

À superior consideração.

Rio Branco – AC, 18 de novembro de 2022.

Pascal Abou Khalil
Procurador do Município de Rio Branco
OAB/AC N° 1.696



ESTADO DO ACRE
PREFEITURA DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Processo SAJ nº. 2022.02.001727

Interessada: Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos

Assunto: Licitação - Inexigibilidade

Destino: SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS - SASDH / Gabinete Secretário.

DESPACHO DE APROVAÇÃO

APROVO o parecer oriundo da Procuradoria Especializada Administrativa emitido pelo colega **Pascal Abou Khalil (fls. 186/195)**, todavia, em juízo de mérito administrativo, acrescendo a seguinte observação:

Assim sendo, a validade das referidas certidões deverá ser averiguada pelo órgão de origem, em observância ao disposto no § 1º, inciso IV do artigo 33 do Decreto Municipal nº 269/2018, evitando futuros prejuízos que possam ser causados ao município de Rio Branco em caso de irregularidade com a empresa contratada.

E assim, **DETERMINO** ao Cartório Eletrônico desta Procuradoria-Geral de Rio Branco, que faça retornar **COM URGÊNCIA**, como requerido, os autos físicos deste feito, com a manifestação jurídica emitida pelo procurador acima nominado e o despacho de aprovação deste Gabinete, à SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DIREITOS HUMANOS - SASDH / **Gabinete do Secretário**, para ciência e encaminhamentos devidos.

Assento ainda que é imprescindível para resguardo da constitucionalidade e da legalidade o atendimento dos fundamentos jurídicos, das orientações expressas contidas no parecer e de sua conclusão.

Rio Branco – AC, 21 de novembro de 2022.

Joseney Cordeiro da Costa
Procurador Geral de Rio Branco
Decreto nº 494/2021