

PARECER TÉCNICO JURÍDICO

Processo N° 202/2023

Modalidade: Inexigibilidade de Licitação nº 001/2023.

Objeto: Contratação dos serviços de divulgação e impressão do Diário Oficial da União, visando atender as demandas referentes a publicações dos atos públicos administrativos realizados por esta Coordenação Geral de Licitações, de acordo com as necessidades do Município de Timon-MA.

Origem: Coordenação Geral de Licitações – CGCL

I – RELATÓRIO:

Vieram os autos a esta Assessoria Jurídica - CGCL para análise e emissão de parecer técnico-jurídico final em atendimento ao Memorando da Coordenação Geral de Controle das Licitações Públicas deste município.

Trata-se de Processo Administrativo, referente ao Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2023 cujo objeto é a Contratação dos serviços de divulgação e impressão do Diário Oficial da União, visando atender as demandas referentes a publicações dos atos públicos administrativos realizados por esta Coordenação Geral de Licitações, de acordo com as necessidades do Município de Timon-MA.

O presente parecer tem, portanto, o escopo de analisar a possibilidade e legalidade do pretendido ato administrativo.

Constam do processo, as seguintes peças: SAPAD N° 004/2023 da Coordenação Geral de Controle das Licitações – CGCL; Projeto; Informação Orçamentária; Documentação da empresa contratada; Termo de Referência; Justificativa, Minuta do Contrato, bem como o Memorando N° 1-B-2023 que provocou a emissão do presente Parecer, nos termos do Parágrafo Único, art. 38 da Lei 8.666/93.

Estes são os elementos e fatos presentes nos autos. Passemos às considerações legais sobre as contratações dos serviços pretendidos pela Administração Pública.

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente, cumpre destacar a obrigatoriedade do presente para o cumprimento das regras licitatórias, nos termos do art. 38, IV e Parágrafo Único da Lei 8.666/93, *verbis*:

"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;

(...)

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração."

Isto posto, é mister afirmar que a Constituição Federal estabeleceu como regra geral e condição básica à compra de bens e contratação de serviços, quando realizadas para a Administração Pública, o **dever de licitar** (art. 37, XXI, da CF/88).

"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 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."

[Destaque Nosso]

A Lei que regulamenta o dispositivo constitucional acima, Lei nº 8.666/93, no seu art. 2º, também ratifica o comando constitucional.

"Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei." [grifo nosso]



Entretanto, o legislador fez bem ao prever situações nas quais as licitações poderiam ser dispensáveis ou inexigíveis, permitindo-se a contratação direta de determinados serviços - respeitados os requisitos legais. São as chamadas **contratações com dispensa ou por inexigibilidade de licitação**.

Além disso, em referência ao artigo 25, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o parágrafo primeiro do mencionado dispositivo determina que a inexigibilidade só é aplicável se o profissional ou empresa a ser contratado tenha notória especialização.

Em termos doutrinários, vale colacionar as palavras de um dos mais renomados autores do tema. Segundo Hely Lopes Meirelles, a inexigibilidade de licitação decorre “da impossibilidade jurídica de competição entre contratantes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela Administração.

Na mesma esteira, o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello dedicou-se ao exame da temática da licitação, produzindo afirmativa que se tornou clássica e que fundamenta toda a teoria da inexigibilidade de licitação: “Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais”

Assim, conclui-se que a contratação por inexigibilidade de licitação ocorre estritamente quando houver “inviabilidade de competição”, não sendo, pois, exhaustiva as hipóteses dispostas nos incisos da lei.

No que se refere a notória especialização, considera-se preenchido tal requisito quando o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade possui atestado de capacidade técnica decorrente de desempenho anterior, ou, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, e outros requisitos relacionados com suas atividades, que permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O Colendo Superior Tribunal de Justiça – STJ, já possui entendimento firmado no sentido da impossibilidade de apurar através de processo licitatório, o serviço técnico especializado, uma vez que se trata de caráter personalíssimo e singular, razão pela qual é torna inviável a competição via licitação.

Ressalta-se, ainda, que o a própria lei estabelece os limites do poder discricionários, além deste ter de respeitar os princípios basilares da Administração Pública como a moralidade, impessoalidade, finalidade, razoabilidade, eficiência e interesse público.

Além disso, o Acórdão nº 1.776/2004 do Tribunal de Contas da União é fala que em contratações de abastecimento de água, de correios e telégrafos e de publicação na Imprensa Nacional, o fundamento para a inexigibilidade de licitação deve ser o art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93, senão vejamos:

ACÓRDÃO nº 1.776/2004 – TCU – Plenário

“9.1.1 – nas contratações de abastecimento de água, de correios e telégrafos e de publicação na Imprensa Nacional, o fundamento para a inexigibilidade de licitação deve ser o art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93;”.

ACÓRDÃO Nº 5249/08 – TCU – Primeira Câmara

“9.5.15. enquadre corretamente, como de inexigibilidade, nos respectivos processos as hipóteses de contratação direta de serviços de Correios, Água e Imprensa Nacional, com fundamento no art. 25, da Lei nº 8.666/93, e não de dispensa de licitação;”.

Ainda, acerca das hipóteses de inexigibilidade, orienta a doutrina de JORGE ULISSES JACOBY (*in* FERNANDES, Jorge Jacoby Ulisses. *Contratação Direta Sem Licitação*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 592.):

"Já a inexigibilidade, tratou do reconhecimento de que era inviável a competição entre ofertantes, seja porque só um fornecedor ou prestador de serviços possuía a aptidão para atender o interesse público, seja porque fazia face às peculiaridades no objeto contratual pretendido pela Administração."

Mesmo que a doutrina acima mencionada exponha a inexigibilidade de forma simples, limitando-se apenas à questão da inviabilidade de competição, o debate acerca desta forma de contratação direta é bastante profundo, complexo e tortuoso, como afirma MARÇAL JUSTEN FILHO (*in* JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo: Dialética, 2005, p. 271.):

"Segundo a fórmula legal, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição. Essa fórmula não foi explicada nem esclarecida pela Lei, que se restringiu a fornecer um elenco de exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição. O tema tem sido objeto de contínuas incursões doutrinárias e sérias controvérsias jurisprudenciais, sem que se tenham atingido soluções plenamente satisfatórias."

O doutrinador Hely Lopes Meireles (*in* MEIRELLES, Hely Lopes. *Curso de Direito Administrativo*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 257.) define bem o que seja serviço técnico:

"Serviços técnicos profissionais são os que exigem habilitação legal para a sua execução. Essa habilitação varia desde o simples registro do profissional ou firma na repartição competente até o diploma de curso superior oficialmente reconhecido. O que caracteriza o serviço técnico é a privatividade de sua execução por profissional habilitado, seja ele um mero artífice, um técnico de grau médio ou um diplomado em escola superior."

Outro requisito acerca do objeto do contrato é que este “**serviço apresente determinada singularidade**”. O Ministro do STF Eros Roberto Grau *in* GRAU, Eros Roberto. *Inexigibilidade de licitação – Serviços técnico-profissionais*



especializados – Notória especialização. RDP 99/70. define bem o que seja singularidade do serviço:

“Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade dos serviços está contida no bojo da notória especialização. Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa”.

Neste mesmo sentido preleciona o doutrinador CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO (*in* MELLO, Antônio Bandeira de Curso de direito administrativo. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.478.):

“Em suma, a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos estes que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isso, não é indiferente que seja prestados pelo sujeito ‘A’ ou pelos sujeitos ‘B’ ou ‘C’, ainda que todos esses fossem pessoas de excelente reputação”.

No presente caso, o objeto a ser contratado:

a) é um serviço eminentemente **técnico** que será prestado por empresa ou profissional especializado com profissional de apurado conhecimento técnico de larga experiência na área, como se vê da documentação acostada.

b) é **singular**, pois a "vontade" da Administração é que o serviço seja executado nos moldes e características de outros trabalhos realizados pelo possível contratado, conforme se vê no portfólio anexo à documentação - sendo a comparação, portanto, impossível;



No caso em apreço, há uma necessidade constante da Coordenação Geral de Licitação em dar publicidade legal dos atos administrativos proveniente dos processos licitatórios, por ser o órgão responsável pelo controle e condução dos processos licitatórios.

Desta feita, como a Imprensa Nacional é o diário oficial da União instituído por lei para a divulgação dos atos da Administração Pública Federal, portanto, estando todo o procedimento em perfeita harmonia com a Lei 8.666/93, sem conter qualquer irregularidade.

III – DA HABILITAÇÃO JURÍDICA E DA REGULARIDADE FISCAL

Nos procedimentos administrativos para contratação, a Administração tem o dever de verificar os requisitos de habilitação estabelecidos no art. 27 da Lei 8.666/93. Porém, excepcionalmente, a lei de regências prevê a possibilidade de dispensa de alguns dos documentos, notadamente, os previstos nos artigos 28 a 31, conforme estabelecido no § 1º do art. 32 da Lei 8.666/93.

A propósito, há recomendação do Tribunal de Contas da União nesse sentido:

“Deve ser observada a exigência legal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993) e constitucional (art. 195, § 3º, da CF) de que nas licitações públicas, mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade, é obrigatória a comprovação por parte da empresa contratada de:

Certidão Negativa de Débito (INSS - art. 47, inciso I, alínea a, da Lei nº 8.212, de 1991); Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais (SRF-IN nº 80, de 1997); e Certificado de Regularidade do FGTS (CEF) (art. 27 da Lei nº 8.036, de 1990). Acórdão 260/2002 Plenário.

Imperioso informar ainda, que havia uma pendência que impedia a emissão da CND da Imprensa Nacional, entretanto, a Orientação Normativa da AGU Nº 09/2009 é um amparo jurídico para este caso, senão vejamos:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 09/2009

A COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL NA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO OU NO PAGAMENTO DE SERVIÇOS JÁ PRESTADOS, NO CASO DE EMPRESAS QUE DETENHAM O MONOPÓLIO DE SERVIÇO PÚBLICO, PODE SER DISPENSADA EM CARÁTER EXCEPCIONAL, DESDE QUE PREVIAMENTE AUTORIZADA PELA AUTORIDADE MAIOR DO ÓRGÃO CONTRATANTE E CONCOMITANTEMENTE, A SITUAÇÃO DE IRREGULARIDADE SEJA COMUNICADA AO AGENTE ARRECADADOR E À AGÊNCIA REGULADORA.

*



No caso em apreço, há uma necessidade constante da Coordenação Geral de Licitação em dar publicidade legal dos atos administrativos proveniente dos processos licitatórios, por ser o órgão responsável pelo controle e condução dos processos licitatórios.

Desta feita, como a Imprensa Nacional é o diário oficial da União instituído por lei para a divulgação dos atos da Administração Pública Federal, portanto, estando todo o procedimento em perfeita harmonia com a Lei 8.666/93, sem conter qualquer irregularidade.

III – DA HABILITAÇÃO JURÍDICA E DA REGULARIDADE FISCAL

Nos procedimentos administrativos para contratação, a Administração tem o dever de verificar os requisitos de habilitação estabelecidos no art. 27 da Lei 8.666/93. Porém, excepcionalmente, a lei de regências prevê a possibilidade de dispensa de alguns dos documentos, notadamente, os previstos nos artigos 28 a 31, conforme estabelecido no § 1º do art. 32 da Lei 8.666/93.

A propósito, há recomendação do Tribunal de Contas da União nesse sentido:

“Deve ser observada a exigência legal (art. 29, inciso IV, da Lei nº 8.666, de 1993) e constitucional (art. 195, § 3º, da CF) de que nas licitações públicas, mesmo em casos de dispensa ou inexigibilidade, é obrigatória a comprovação por parte da empresa contratada de:

Certidão Negativa de Débito (INSS - art. 47, inciso I, alínea a, da Lei nº 8.212, de 1991); Certidão Negativa de Débitos de Tributos e Contribuições Federais (SRF-IN nº 80, de 1997); e Certificado de Regularidade do FGTS (CEF) (art. 27 da Lei nº 8.036, de 1990). Acórdão 260/2002 Plenário.

Resta deixar consignado que a contratada demonstrou a conformidade de sua documentação, conforme anexado pelo setor requisitante.

IV - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade de aprovação do procedimento de contratação dos serviços requeridos com inexigibilidade de licitação, fundado no art. 25 caput da Lei nº 8.666/93 c/c ACÓRDÃO nº 1.776/2004 e 5249/08 – TCU, devendo os presentes autos retornar a Coordenação de Geral de Licitações para as providências cabíveis.

É o parecer.

Salvo Melhor Entendimento.

Timon/MA, 04 de Janeiro de 2023.

Luana Mara Santos Pedreira
Luana Mara Santos Pedreira

Assessoria Jurídica – CGCL

Port. 074/2021-GP

OAB/PI nº 13.170

Em acordo com o Art. 27, da Lei Municipal 020/2013 c/c o Art. 3º, IX e Art. 6º, Caput, da LC Municipal 020/2012, o MOLOGO, nesta data, o presente parecer Técnico Jurídico, para que produza seus efeitos em Timon/MA, em 04 de Janeiro de 2023.
João Santos da Costa
João Santos da Costa
Procurador Municipal - nº 14.592-2
Procurador Geral do Município