



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



Processo n.º: 286752/2020
Origem/Interessado: Procuradoria Geral do Estado de Mato Grosso
Assunto: Inexigibilidade de licitação - serviço técnico especializado
Parecer nº 2.140/SGAC/PGE/2020
Data: 17/08/2020
Procurador: DAVI MAIA CASTELO BRANCO FERREIRA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEI 8.666/93. ART. 13, INCISO VI E ART. 25, INC. II SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO. TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO FORNECEDOR E DO PREÇO CONTRATADO. POSSIBILIDADE.

Senhor Subprocurador-Geral de Aquisições e Contratos,

1 - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo enviado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer acerca da possibilidade de contratação da empresa ATAME – ASSESSORIA, CONSULTORIA, PLANEJAMENTO, CURSOS E PÓS-GRADUAÇÃO LTDA, por inexigibilidade de licitação, para a aquisição de 08 (oito) vagas no “Curso de Capacitação em Gestão Patrimonial com foco em Implantação de Procedimento Contábil”,

2020.02.004990

Av. República do Líbano, 2.258, Jardim Monte Líbano
Cuiabá, Mato Grosso, CEP 78.048-196

1 de 13

www.pge.mt.gov.br



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



para atender à Secretaria Adjunta de Patrimônio da SEPLAG, no valor de **RS 3.192,00 (três mil, cento e noventa e dois reais)**.

No que importa ao objeto da presente análise, constam dos autos, dentre outros, os seguintes documentos:

- Requisição da área demandante (fl. 02);
- Termo de Referência (fls. 21/33);
- Comprovante de registro no SIAG (fl. 37);
- Empenho (fls. 34-36);
- Autorização do CONDES (fl. 41);
- Certidão negativa de débitos trabalhistas (fl. 42);
- Certidão negativa de débitos municipais (fl. 48);
- Certidão positiva, com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais e dívida ativa da União (fls. 43);
- Certidão negativa de débitos Estaduais (fls. 46);
- Certidão de regularidade do FGTS (fl. 44/45);
- Certidão negativa de Concordata, Falência e Recup. Judicial **(ausente)**;
- Mapa Comparativo de Preços **(ausente)**;
- Análise técnica e justificativa de preços **(ausente)**
- Análise técnica e ratificação do preço **(ausente)**;
- Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ (fls. 49);



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



- Contrato social consolidado (fls. 58/69);
- Documento pessoal do representante legal da empresa (**ausente**);
- Atestado de Capacidade Técnica (fls. 70/74);
- Consulta Cadastro de Empresas Inidôneas CGE (ausente);
- Consulta Cadastro de Empresas Inidôneas TCE/MT (**ausente**);
- Consulta Cadastro de Empresas Inidôneas TCU (fls. 47);
- Minuta de ordem de fornecimento (**ausente**);
- Checklist (fls.40);

É o relatório. Passo a opinar.

2- DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

Primeiramente, cumprindo delinear o alcance e a atuação desta consultoria jurídica, tem-se que o parecer jurídico exarado pela Procuradoria-Geral do Estado veicula opinião estritamente jurídica, desvinculada dos aspectos técnicos que envolvam a presente demanda, a exemplo de informações, documentos, especificações técnicas, justificativas e valores que são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão inclusive dos princípios da especialização e da segregação de funções regentes da atuação administrativa.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade definida pela lei.

2.2 DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

2020.02.004990

Av. República do Líbano, 2.258, Jardim Monte Líbano
Cuiabá, Mato Grosso, CEP 78.048-196

3 de 13

www.pge.mt.gov.br



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



Nos termos da Constituição Federal, art. 37, XXI, a contratação de obras, serviços, compras e alienações realizadas pela Administração Pública deverão, em regra, ocorrer por meio de licitação pública:

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 econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Nessa linha, a licitação pública é o processo seletivo mediante o qual a Administração pública oferece igualdade de oportunidade a todos os que com ela queiram contratar, preservando a equidade no trato do dinheiro público, tudo a fim de colacionar propostas para escolher uma ou algumas delas que sejam as mais vantajosas.

No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução do interesse público. O Procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício do interesse público e não asseguraria a contratação mais vantajosa.

Disciplinando a matéria em tela, a Lei n. 8.666/1993 estabelece no artigo 17 situações nas quais a licitação é dispensada, no art. 24 as hipóteses de licitação dispensável e no artigo 25 os casos de inexigibilidade de licitação, os quais, em conjunto, delimitam as possibilidades de contratação direta admitidas pela lei.

A diferença substancial existente entre a dispensa e a inexigibilidade de licitação é que, nos casos de inexigibilidade, a competição é



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



materialmente impossível, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração. Já nos casos de dispensabilidade de licitação, a possibilidade material de competição existe, mas, a lei faculta sua excepcional e justificada não realização, sob certa dose de discricionariedade, sempre norteadas pela principiologia que rege os procedimentos licitatórios e a administração pública como um todo.

No caso em questão, pretende-se a contratação da empresa ATAME – ASSESSORIA, CONSULTORIA, PLANEJAMENTO, CURSOS E PÓS-GRADUAÇÃO LTDA, para a **aquisição de oito vagas para o curso** “Capacitação em Gestão Patrimonial com foco em Implantação de Procedimento Contábil”, a ser realizado nos dias 19/08/2020 a 21/08/2020, em ambiente virtual, através da plataforma Zoom, com aulas transmitidas ao vivo e interação simultânea entre professor e aluno, por meio de contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Pois bem, a área demandante justificou a necessidade da contratação no Termo de Referência de fls. 22 da seguinte maneira:

“Considerando o papel institucional da Secretaria Adjunta de Patrimônio e Serviços na gestão e capacitação dos órgãos/entidades quanto à gestão patrimonial, bem como visando AA melhoria, atualização e inovação das atividades relacionadas a esta área, faz-se necessário a qualificação do Órgão Central com o objetivo primordial de que a equipe técnica adquira os conhecimentos necessários para atender a demanda dos órgãos e entidades no que se refere às capacitações, bem como adequar a execução das rotinas administrativas às proposições da Lei nº 11.109/2020.

Assim, tem-se que é imperiosa a capacitação dos servidores da Coordenadoria de Patrimônio Imobiliário de modo que as funções rotineiras sejam exercidas em conformidade legal e visando a



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



eficiência em todo o seu exercício”.

Nota-se, portanto, que a contratação se fundamenta no art. 13, inc. VI, da Lei nº 8.666/1993, que inclui como serviço técnico profissional especializado o relativo a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal:

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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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).

(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

Extrai-se da justificativa de fls. 22/24, que a escolha do fornecedor se deu perante “instituição de sólida reputação, na plataforma zoom, com fornecimento de material didático”, em aulas a serem ministradas pelo Professor Aldemir Nunes da Cunha, tratando-se de empresa com destaque especial no mercado, sendo o profissional que irá ministrar o curso renomado em sua área de atuação, e que, portanto, se encaixaria no conceito de serviço singular, conforme autorizado pela Lei nº 8.666/1993 no art. 13 inc. VI, retromencionado.

Corroborando com a informação acima foram juntados no processo os atestados de capacidade técnica de fls. 70/74.

Assim, trata-se de caso em que não é cabível a realização de concorrência entre fornecedores para atender a demanda pretendida, hipótese de contratação que nosso ordenamento jurídico autoriza por contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, senão vejamos:

Art. 25. É inexigível a licitação quanto houver inviabilidade de competição, em

2020.02.004990

6 de 13

Av. República do Líbano, 2.258, Jardim Monte Líbano
Cuiabá, Mato Grosso, CEP 78.048-196

www.pge.mt.gov.br



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



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.

Deste modo, sempre que inviável a competição, é possível a inexigibilidade de licitação pública, nesses termos seguem os ensinamentos do Professor Alexandre Mazza¹:

As hipóteses de inexigibilidade estão previstas exemplificativamente no art. 25 da

¹ MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pág. 363.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



Lei n. 8.666/93. São casos em que a realização do procedimento licitatório é logicamente impossível por inviabilidade de competição, **seja porque o fornecedor é exclusivo, seja porque o objeto é singular.**

Nos casos de inexigibilidade, a decisão de não realizar o certame é vinculada, à medida que, configurada alguma das hipóteses legais, à Administração não resta alternativa além da contratação direta.

Portanto, constatado tratar-se de serviço de natureza singular, inviável a licitação, uma vez que, caso esta fosse realizada, a empresa vencedora poderia simplesmente não corresponder à demanda do órgão contratante por não possuir as características singulares necessárias, de modo que o procedimento licitatório não cumpriria com a sua função.

A doutrina já se manifestou acerca do assunto dispondo:

“A administração não pode realizar licitação para treinamento, porque os profissionais e empresas são incomparáveis. Não há, portanto, viabilidade de competição. A adoção do tipo de licitação de “menor preço” conduz, na maioria dos casos, **à obtenção de qualidade inadequada.** A de “melhor técnica” e a de “técnica e preço” são inviáveis, porque não se pode cogitar, no caso de apresentação de proposta técnica. A proposta técnica seria, a rigor, o programa e a metodologia, de pouca ou de nenhuma diferenciação. **O êxito do treinamento depende, basicamente, dos instrutores ou docentes. Que são incomparáveis, singulares, o que torna inviável a competição.**”(AMARAL, João Carlos Cintra, in Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos, 2ª tiragem, São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 111) (Grifo e negrito nosso)

A inviabilidade da competição ocorrerá na forma desse inciso se ficar demonstrado o atendimento dos requisitos, que devem ser examinados, na seguinte ordem: a) referentes ao objeto do contrato: que se trate de serviço técnico; a que o serviço esteja elencado no art. 13 da Lei nº 8.666/93; que o serviço apresente determinada singularidade; que o serviço não seja de publicidade ou divulgação; b) referentes ao contratado: que o profissional detenha a habilitação pertinente; que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido; que a especialização seja notória; que a notória especialização esteja relacionada com a singularidade pretendida pela Administração.” (FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby, in Contratação Direta sem Licitação, 9. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.).”

O Tribunal de Contas da União também já dispôs acerca dessa



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



hipótese de inexigibilidade de licitação para casos de contratação de cursos para treinamento:

“considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93” (Processo nº TC 000.830/98-4, rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi. Decisão n. 439/1998, do Plenário)

Pelo exposto, **conclui-se que os autos foram instruídos com os pressupostos necessários para a contratação por inexigibilidade de licitação**, com fulcro no art. 25, II c/c art. 13, inc. VI, da Lei n. 8.666/93.

É de se registrar, finalmente, que a contratação direta não autoriza que a Administração despreze as demais normas contidas no Estatuto das Licitações, notadamente a da busca pela proposta mais vantajosa ao interesse público. Tanto é assim que o parágrafo único do artigo 26 da Lei de Licitações determina ao administrador que nos casos de inexigibilidade de licitação, o respectivo processo seja instruído com **a razão da escolha do fornecedor e com a justificativa do preço contratado**, senão vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. *OK*

Parágrafo único O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

2020.02.004990

Av. República do Líbano, 2.258, Jardim Monte Líbano
Cuiabá, Mato Grosso, CEP 78.048-196

9 de 13

www.pge.mt.gov.br



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Da leitura do artigo 26, conclui-se que a Administração deve cumprir algumas exigências ao dispensar o processo licitatório, sendo necessária a justificativa do afastamento da licitação, a razão da escolha do fornecedor, justificativa do preço contratado e diligências relativas à ratificação do ato de inexigibilidade na imprensa oficial. Passa-se então à verificação do atendimento dessas exigências.

No que diz respeito à **justificativa do afastamento da licitação** bem como a razão da escolha do fornecedor, as observações pertinentes foram destacadas acima.

Com relação à **justificação do preço**, trata-se de um dever imposto ao Administrador, que tem por finalidade confirmar a razoabilidade do valor da contratação, conferindo por consequência, probidade e moralidade ao ajuste.

Como cediço, a razoabilidade da proposta poderá ser avaliada mediante **comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outros entes públicos e/ou privados**, sem afastar, todavia, outros meios idôneos aptos a atender tal finalidade.

Saliente-se que o art. 7º do Decreto Estadual nº 840/17 elenca diversas fontes de pesquisa a serem utilizadas, não tendo deixado a critério da Administração Pública a escolha das fontes da pesquisa de preço, pois previu **como regra a utilização de todas**, devendo, **nos casos em que não for possível a consulta de todas as fontes, apresentar-se justificativa nos autos.**

No caso dos autos, a análise no tocante ao preço cobrado não está presente, de modo que condiciona-se a regularidade procedimental à análise e juntada ao processo.

2020.02.004990

Av. República do Líbano, 2.258, Jardim Monte Líbano
Cuiabá, Mato Grosso, CEP 78.048-196

10 de 13

www.pge.mt.gov.br



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



Portanto, no que toca às exigências insertas no art. 26 da Lei n. 8.666/93, entende-se que elas foram parcialmente cumpridas no presente feito, cabendo ao órgão observar, no momento oportuno, aquelas relativas à ratificação e publicação do ato. *OK*

Não bastasse isso, há demonstração de empenho no valor de R\$ 3.192,00 (três mil, cento e noventa e dois reais), portanto equivalente ao valor global do contrato, conforme verificado à fl. 63.

Destarte, convém pontuar que a **presente contratação foi registrada no SIAG (fl. 37)** mas não **constaram a estimativa do impacto orçamentário financeiro da despesa** prevista no art. 16, inc. I, da LC 101/2000 e a declaração prevista no art. 16, inc. II, da mesma lei na eventualidade da despesa encaixar-se na definição contida no caput do art. 16. Sobre o assunto foi informado na fl. 43 existir dotação orçamentária suficiente e saldo financeiro.

Observa-se que **não** consta no processo **autorização da autoridade** para a abertura do procedimento para contratação direta, devendo ser suprida a referida omissão. *fl. 33*

Por constituir contratação com valor anual inferior a R\$ 80.000,00, o ato não exigia autorização prévia do CONDES (Decreto Estadual 1.047/2012, art. 1º, e Decreto Estadual 8/2019, art. 17), apenas o envio de informação da pretensa contratação (Decreto Estadual 8/2019, art. § 2º-A), requerimento preenchido conforme certidão de fls. 41. *- OK*

Quanto aos documentos de habilitação e condições de capacidade jurídica, fiscal, trabalhista, técnica e econômico-financeira da empresa a ser contratada, requisitos necessários para a continuidade contratual, verifico que constam parcialmente nos autos, sendo pertinente destacar as ausências:

Certidão negativa de Concordata, Falência e Recup. Judicial **ausente;**



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



- Documento pessoal do representante legal da empresa **ausente**; ✓
- Extrato de regularidade SICAF **ausente**; ✗
- Consulta Cadastro de Empresas Inidôneas CGE **ausente** ✓
- Consulta Cadastro de Empresas Inidôneas TCE/MT **ausente** ✓

Ressalte-se, todavia, que é responsabilidade da área técnica analisar o teor dos documentos de habilitação, sua veracidade e adequação aos termos do edital, devendo atestar que o contratado preenche todos os requisitos de habilitação trazidos pelo instrumento convocatório.

Recomenda-se que na data da assinatura do contrato/emissão de ordem de serviço, sejam conferidas as validades de todas as certidões, pois há possibilidade de vencerem ao longo deste procedimento.

Por fim, **ausente a minuta contratual**, situação autorizada pela Lei nº 8.666/93, nos moldes do art. 62, que dispõe:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei.

✗ § 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado



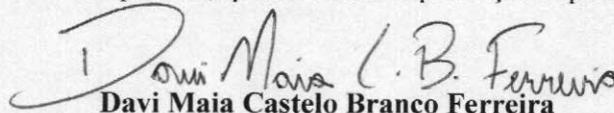
Deveria constar nos autos, no mínimo, a **Minuta da Ordem de Fornecimento de Serviços, com a discriminação dos serviços, quantidade, valor e informações pertinentes à emissão da nota fiscal e pagamento.**

É imprescindível que haja comunicação à autoridade superior, no prazo de três dias, da inexigibilidade de licitação, bem como ratificação e publicação da inexigibilidade na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, a contar do recebimento do processo pela autoridade superior, em cumprimento ao disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93.

3- CONCLUSÃO

Diante do exposto, **OPINA-SE** pela possibilidade de contratação, por inexigibilidade de licitação (art. 25, II c/c 13, inc. VI Lei nº 8.666/1993), nos moldes analisados, desde que supridas as irregularidades e omissões apontadas.

É o parecer, que submeto à apreciação superior.


Davi Maia Castelo Branco Ferreira
Procurador do Estado



Governo do Estado de Mato Grosso
PGE - Procuradoria Geral do Estado

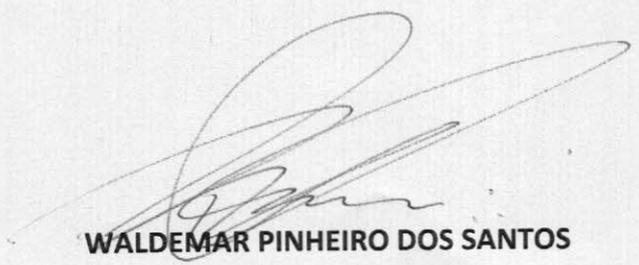
SEPLA
89
KA

Processo n.	286752/2020
Interessado(a)	SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
Assunto:	INEXIGIBILIDADE

DESPACHO:

1. Após detida análise dos Autos, **HOMOLOGA-SE** o Parecer 2.140/SGAC/PGE/2020 da lavra do Procurador (a) do Estado Dr. (a) Davi Maia Castelo Branco Ferreira, por seus próprios fundamentos jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à origem.

Cuiabá, 17 de agosto de 2020.



WALDEMAR PINHEIRO DOS SANTOS

Subprocurador-Geral de Aquisições e Contratos