



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Parecer Jurídico nº: 254/2023/AG/ALE/RO

Processo nº: 23.099/2023-e

Assunto: Contratação Direta – Inexigibilidade de Licitação (art. 25, II, c/c art. 13, VI, Lei nº 8.666/93)

Interessado: Escola do Legislativo da ALE/RO

Contratação Direta - Inexigibilidade de licitação por singularidade do objeto - Art. 25, II, c/c art. 13, VI da Lei nº 8.666/93. Palestra. Rondônia Rural Show. Pesquisa de Preço. Aprovação com ressalva.

I – RELATÓRIO

1. Tratam os autos de processo administrativo de contratação direta, na modalidade inexigibilidade licitatória, remetidos a esta Advocacia Geral para análise e emissão de parecer jurídico - quanto à legalidade do procedimento à luz da Lei nº 8.666/93 - nos termos do art. 38, VI, da legislação referenciada.
2. O objeto da contratação, conforme Memorando nº 166/2023 (e-DOC C6FBFA90) (eDOC 4B160542) e Termo de Referência 004/2023 - EL-ESC LEG (e-DOC EBF801B1) consiste em “Realização de Palestra com o Tema “Mulheres Inspiradoras no Agronegócio” do Congresso da Assembleia Legislativa de Rondônia, a ser realizado no dia 24 de maio de 2023, durante a 10ª Edição do Rondônia Rural Show Internacional.
3. Valor da contratação: R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), inclusos despesas com passagens e hospedagem, conforme e-DOC E1EF924C.
4. O objetivo e a justificativa da contratação restaram informadas, inicialmente, em item 2 do Termo de Referência 004/2023 - EL-ESC LEG (e-DOC EBF801B1).



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

5. O Despacho nº 227/2023/AG/ALERO (eDOC D4127E35) apontou pendências quanto a necessidade de justificativa/esclarecimentos de preços.
6. Em atenção ao Despacho nº 227/2023/AG/ALERO (eDOC D4127E35), foram anexados aos autos os documentos (eDOC 7D88E059), (eDOC B6F26D91) e (eDOC 7AE13DC0).
7. O DESPACHO Nº. 026/2023 (eDOC 7AE13DC0) possui esclarecimentos quanto aos preços nos seguintes termos:

Informo que, em relação notas fiscais (eDOC 38C9D1410, pag. 24-27) demonstrando a prestação de serviços às seguintes empresas: Americanas Marketplace (B2W – COMPANHIA GLOBAL DE VAREJO – VALOR R\$ 27.848,10), **serviço prestado no Município de São Paulo**, Locaweb (LOCAWEB SERVIÇOS DE INTERNET S/A – VALOR R\$ 25.980,00), **serviço prestado no Município de São Paulo**; Americanas (AMERICANAS S/A – VALOR R\$ 22.520,00), **tomador de Serviço residente no Município de Rio de Janeiro** e MRH (MRH VEÍCULOS LTDA – VALOR DE R\$ 35.000,00), **serviço prestado no Município de São Paulo**, portanto são serviços prestados nas regiões Sudeste do País. Ressalte-se ainda, que **as Notas fiscais referenciadas foram corridas por meio de Carta Correção (fls.018, e-DOC B6F26D91)**, constando a prestação de serviços referentes a palestras.

Outro ponto a considerar, é que o domicílio do prestador de Serviços nas notas fiscais supra, IW – Inspiring Women Comunicação e Desenvolvimento Profissional LTDA, CNPJ nº 33.684.691/0001-49, **localizado na Avenida Rouxinol, nº 857, APT 133, Indianópolis, Município de São Paulo**, Estado de São Paulo, CEP 04516-001, o que implicar em gastos menores em transporte e hospedagem dos Palestrantes.

É relevante informar, também, que **“9ª Rondônia Rural Show Internacional” que ocorreu no de 2022, foram contabilizados mais de 240 (duzentos e quarenta mil) pessoas, e que para o evento deste ano (2023) a estimativa é de 400 (quatro centos mil) pessoas**, fato que implica o aumento de valores da hospedagem, alimentação, deslocamento, no município de Ji-Paraná e seus arredores.

Ressalte-se ainda, os valores das passagens aéreas para o período conforme pesquisa anexa, com média de valor de R\$ 7.617,51 (sete mil, seiscentos e dezessete reais e cinquenta e um centavos), para deslocamento do Município de São Paulo até o Município de Cacoal, valor esse para o dia 23.05.2023, dias em que ocorrerá a Palestra com o tema de “Mulheres Inspiradores no Agronegócio”, que será Ministrada pela Palestrante Geovana Quadros.

8. Lista dos documentos acostados aos autos:

- a) Despacho nº 102/2023 (eDOC 2A2EA5AD);
- b) MEMO 166/2023 EL-ESC LEG (e-DOC C6FBFA90);
- c) Proposta e Palestrante/2023 - /EL-ESC LEG (e-DOC E1EF924C);



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

- d) Documentações/2023 - EL-ESC LEG (e-DOC 38C9D141);
- e) Termo de Referência 004/2023 - EL-ESC LEG (e-DOC EBF801B1);
- f) Capacidade Técnica/2023 - EL-ESC LEG (e-DOC E1588F8D);
- g) Programação/2023 - EL-ESC LEG (e-DOC 56454E89);
- h) Despacho nº. 103/2023 - SG-SEC GERAL (e-DOC D5E772D6);
- i) Despacho nº. 338/2023 - SA-SEC ADM (e-DOC 3CC7351F);
- j) Despacho nº. 121/2023 - SCL-SUP COMP (eDOC 8C1AD180);
- k) Documentos de Habilitação - Mulheres Inspiradoras/2023 - CPL-COM LCT (eDOC 4E4ED511);
- l) Despacho nº. 64/2023 - CPL-COM LCT (eDOC 44377D6E);
- m) Despacho nº. 170/2023 - SG-SEC GERAL (eDOC 7F8F9276);
- n) Nota de Empenho nº. 001222/2023 - SPO-SEC PLAN (e-DOC 30A71E9B);
- o) Despacho nº. 367/2023 - SPO-SEC PLAN (eDOC ECD11A88);
- p) Despacho nº 227/2023 – AG/ADV GERAL (eDOC D4127E35);
- q) Anexos nº. VALORES/PASSAGENS/2023 (eDOC 7D88E059);
- r) Anexos nº. Notas Fiscais/2023 (eDOC B6F26D91); e,
- s) Despacho nº 026/2023 – EL-ESC LEG (eDOC 7AE13DC0).

É o relatório.

II - ANÁLISE JURÍDICA

9. Inicialmente, cabível registrar que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que, incumbe a este órgão prestar sua lida sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração.

10. A Administração Pública exerce atividade multifária e complexa, sempre norteadas pelo interesse público. Para alcançá-lo, necessita de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão pela qual deve firmar contratos para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis, e etc.

11. Não poderia a lei deixar ao critério exclusivo do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, de modo que a licitação (“lato sensu”) busca sanar os riscos advindos da conduta mercadológica, caracterizando-se como um procedimento anterior ao próprio contrato, admitindo-se que várias propostas sejam oferecidas, e, em consequência,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

permitindo, também, que seja escolhida a mais vantajosa para a Administração, contendo os seguintes princípios (art. 3º):

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.

12. Em casos excepcionais, as modalidades pregão, concorrência, tomada de preços e concurso são excepcionadas. Basta ver, por exemplo, a hipótese de inexigibilidade de licitação a qual o presente caso ajusta-se:

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;

(...)

§ 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.

13. Em remissão, a própria lei estabelece, no art. 13, o conceito de serviços técnicos de profissionais especializados:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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

(...);

VI — treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

14. Ao conceituar “notória especialização”, o dispositivo legal deseja dizer com a expressão “que permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”. Não restam dúvidas de que essa escolha dependerá de uma análise subjetiva da autoridade competente para celebrar o contrato. Nem poderia ser diferente, pois se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos a licitação não seria inviável, exatamente porque seria, nos termos esposados pelo demandante, impossibilidade de comparação objetiva entre as propostas.

15. O Tribunal de Contas da União – TCU, desde o julgamento do Acórdão nº 439/98, dirimiu controvérsia acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação, para cursos externos, tendo considerado 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 curso 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.

16. Nesse sentido, também a Súmula nº 39 da mesma Corte de Contas:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

17. Da análise dos autos, fica evidenciado, após as informações suplementares prestadas acerca do levantamento de preços do mercado foram sanadas no aspecto qualitativo, contudo persistem dúvidas quanto ao aspecto qualitativo. Explico:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

18. O regime jurídico das contratações públicas impõe, como condicionante à regularidade da tratativa, a demonstração de que os preços ajustados estão conforme a realidade do mercado. E isso independentemente de o contrato decorrer de licitação ou processo de contratação direta.

19. Naquelas situações envolvendo objetos mais padronizados, comumente comercializados, “comodities” ou, mesmo, serviços sem particularidades técnicas relevantes, o procedimento usualmente empregado envolve a realização de pesquisa no mercado, por meio de (i) consulta a banco de dados oficiais, (ii) contratação de similares por outros entes públicos, (iii) pesquisa publicada em mídia especializada e, por último, pesquisa direta com fornecedores.

20. Porém, nem sempre os preços praticados por executores diversos servirão como parâmetros de mercado para justificar a contratação. É nessa análise que se situam as contratações diretas fundamentadas em inexigibilidade de licitação.

21. Ora, a inviabilidade de competição que legitima a contratação direta via inexigibilidade decorre de um de dois fatores: (i) ou a Administração está diante de fornecedor/executor exclusivo da solução – o que recebe a denominação de agente monopolista; ou (ii) a despeito de existir mais de um possível prestador, não é possível definir critérios objetivos de comparação e julgamento – o que configura objeto singular.

22. Não obstante tratar-se de contratação direta por inexigibilidade, continua necessário motivar a via eleita, inclusive mediante a apresentação de preços no mercado praticados por este mesmo agente para outros contratantes públicos ou privados, por exemplo. E, tendo em vista a proposta, citando um extenso rol de “alguns clientes e parceiros”, depreende-se que não deverá ser das tarefas mais difíceis, evidentemente, mediante atenção de certa similitude quantitativa e qualitativa.

23. Veja-se que tanto num caso, como no outro, seja em razão da exclusividade, seja em função da singularidade do objeto, o levantamento de preços, para justificar o valor da



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

contratação, é regra geral, sendo admitido no caso de contratação direta por inexigibilidade a utilização como parâmetro outras contratações do contratado com mesmo objeto ou similar. No Informativo de Licitações e Contratos nº 361, o Tribunal de Contas da União (TCU) adentrou essa análise. Confira-se:

2. A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.

Denúncias oferecidas ao TCU apontaram possíveis irregularidades em contratações diretas de consultorias técnicas especializadas, sob o fundamento da inexigibilidade de licitação (art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993), firmadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Entre os pontos discutidos nos autos, mereceram destaques a avaliação quanto à presença simultânea dos requisitos de natureza singular do objeto e notória especialização do contratado, que levaram à inviabilidade de competição, e a justificativa dos preços praticados. **No que diz respeito aos preços contratados, o relator assinalou em seu voto, preliminarmente, a “dificuldade de justificar o preço nos casos de inexigibilidade à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores, razão pela qual foi nascendo o entendimento de que a razoabilidade do preço poderia ser verificada em função da atividade anterior do próprio particular contratado (nessa linha, item 9.1.3 do Acórdão 819/2005-TCU-Plenário)”. Segundo ele, essa linha de raciocínio “vem evoluindo no seio da Administração Pública (vide Portaria-AGU 572/2011) e sendo convalidada pelo Tribunal, como nos Acórdãos 1.565/2015, 2.616/2015 e 2.931/2016, todos do Plenário”. Acerca do caso concreto, o relator assinalou que a ECT conseguiu demonstrar a adequação dos preços pactuados levando em conta os valores praticados, pelas empresas contratadas, em outras avenças por elas mantidas, restando, pois, “demonstrada a equivalência dos valores cobrados da Administração com os valores praticados pelas contratadas em outros ajustes contemplando o mesmo objeto ou objeto similar”. E concluiu: “Com isso em mente, enfatizo que a justificativa dos preços contratados observou o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993 e seguiu a jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema”, no que foi acompanhado pelos demais ministros. Acórdão 2993/2018 Plenário, Denúncia, Relator Ministro Bruno Dantas.**

24. No caso em análise identificamos a existência de 4 (quatro) notas fiscais (eDOC 38C9D1410, pag. 24-27) demonstrando a prestação de serviços às seguintes empresas: Americanas Marketplace (B2W – COMPANHIA GLOBAL DE VAREJO – VALOR R\$ 27.848,10), Locaweb (LOCAWEB SERVIÇOS DE INTERNET S/A – VALOR R\$ 25.980,00); Americanas (AMERICANAS S/A – VALOR R\$ 22.520,00) e MRH (MRH VEÍCULOS LTDA – VALOR DE R\$ 35.000,00).



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

25. Em atendimento ao Despacho nº 227/2023/AG/ALERO (eDOC D4127E35), houve retificação das notas fiscais (eDOC B6F26D91), esclarecendo que os objetos das contratações anteriores seriam palestras, portanto objeto similar ao contratado; bem como foi juntada pesquisa quanto ao preço de passagens no valor estimado de R\$ 7.617,51 para o deslocamento entre o Município de São Paulo - SP e Município mais de Cacoal – RO, Aeroporto mais próximo do Local onde será realizada a Rondônia Rural Show.

26. Outrossim, as justificativas constantes do DESPACHO Nº. 026/2023 (eDOC 7AE13DC0), por ocasião da homologação do procedimento, devem ser objeto de apreciação a juízo da autoridade contratante.

27. É oportuno registrar, ainda, que acerca do aspecto qualitativo do levantamento de preços do mercado houve demonstração da compatibilidade do valor ofertado pelo pretenso contratado, apontando-se à vantajosidade e à economicidade da contratação, sob o prisma eminentemente jurídico. Contudo é preciso tecer considerações, a fim de melhor subsidiar o Administrador Público na decisão de homologação, ou não, do presente procedimento, no que se refere ao aspecto quantitativo, visto não haver informações suficientes nas notas fiscais, mesmo após a realização das correções, quanto a quantidade de palestras contratadas e carga horárias de forma a viabilizar a análise quanto a similaridade do objeto no aspecto quantitativo.

28. Quanto a capacidade técnica, o requisito está demonstrado conforme eDOC E1588F8D, nada mais havendo, neste aspecto, a opor.

29. Quanto a habilitação o requisito este demonstrado, conforme eDOC 4E4ED511, nada havendo, neste aspecto a se opor.

30. A atividade de exame e aprovação de minutas e editais de contratos pelos órgãos consultivos é prévia, consoante disposto no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior do cumprimento das recomendações feitas pela unidade jurídica consultiva, sendo esse ponto de extrema importância para pareceres condicionados, ou seja, aqueles que apresentam ressalvas



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

formuladas pelo membro da advocacia pública direcionadas às comissões e/ou autoridades competentes para a decisão final.

31. Além disso, cumpre destacar que na eventualidade de o administrador público não atender as orientações do órgão consultivo, passaria a assumir a responsabilidade por sua conduta, desincumbindo-se o parecerista de obrigação posterior atinente ao tema. Acerca da matéria, cabe trazer, inclusive, a orientação constante no Manual de Boa Prática Consultiva – BPC nº 5, da Advocacia Geral da União, que assim resume:

Ao Órgão Consultivo que em caso concreto haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

III – CONCLUSÃO

32. Em face do exposto, considerando o item 27, manifesta-se esta Advocacia Geral no sentido aprovar com ressalvas o procedimento até o momento deflagrado, sugerindo que seja comprovado, a posteriori, a compatibilidade de pesquisa de preço no mercado, sob o aspecto quantitativo, conforme exposto no item 27, sempre observando o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão jurídico, nos termos do art. 25, II, c/c Art. 13, VI, da Lei nº 8.666/93.

33. Este é o parecer que se apresenta, neste momento, em 9 (nove) laudas, submetendo-o à ciência e possível ratificação do Dr. Advogado Geral quanto aos seus termos.

34. Após, com a urgência que o caso requer, necessária a remessa à área consulente.

Porto Velho/RO, 17 de maio de 2023.

(assinado eletronicamente)
GEANCLECIO DOS ANJOS SILVA
Advogado-ALE/RO