



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

000048

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO Nº 90/2021

**REFERÊNCIAS**

**Processo Administrativo:** Inexigibilidade nº 1396/2021

**Assunto:** Contratação de serviços técnicos especializados

**Interessado:** Gabinete do Exmo. Sr. Prefeito

**EMENTA: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – PRESTADOR DE SERVIÇO EXCLUSIVO – SERVIÇO DE NATUREZA SINGULAR – INTELIGÊNCIA DO ART. 25, II E ART. 13 DA LEI 8.666/93 – POSSIBILIDADE – COMPROVAÇÃO DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E PREÇO - DEFERIMENTO.**

**RELATÓRIO**

Trata-se de procedimento administrativo visando a Contratação da empresa **Goshme Soluções para Internet LTDA – JUSBRASIL**, inscrita no CNPJ nº **07.112.529/0001-13**, para assinatura anual de acesso individual aos benefícios da Jusbrasil para 10 (dez) usuários do Gabinete, onde traz a possibilidade de copiar, de forma ilimitada, ementas para citação de jurisprudências disponíveis na plataforma que são publicadas pelos princípios tribunais do país, com possibilidade de fazer downloads, em formato PDF, dos diários oficiais de justiça que estão disponíveis dentro da plataforma do Jusbrasil.

A contratação nasceu de proposta apresentada pelos interessados no contrato para com a municipalidade que deu azo à fundamentação apresentada no Memorando inicial no qual a Chefia do Gabinete justificou a necessidade

Acompanham o pedido: o a) Termo de Referência; b) Autorização do Exmo. Sr. Prefeito; Apresentação de Dotação Orçamentária; c) Justificativa da Contratação por inexigibilidade; d) Minuta de Contrato; e) Documentos pessoais e constitutivos da empresa; f) notas de empenho e extrato de contrato firmado com ente público.

Eis, em síntese, o relatório. Convém passar à análise do mérito.



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

000049

**DO MÉRITO**

Em primeiro lugar, cumpre ressaltar que o Parecer Jurídico possui caráter meramente opinativo, não vinculando, regra geral, na decisão de atos e processos administrativos.

Preceitua a lei, que alguns atos administrativos devem ser precedidos de parecer para sua prática, sendo este o pressuposto/requisito do ato, fato que obriga o administrador a solicitá-lo, chamado de parecer obrigatório.

Neste caso, a obrigatoriedade a que o administrador público está vinculado, não é a da conclusão ou resultado final sugerido pelo parecerista, mas da obrigação de ter que solicitá-lo por determinação legal, podendo, inclusive, agir de forma contrária a sugerida pelo prolator.

Expondo a respeito Carvalho Filho (2016, p. 143) leciona que o parecer obrigatório *“é emitido por determinação de órgão ativo ou de controle, em virtude de preceito normativo que prescreve a sua solicitação, como preliminar à emanção do ato que lhe é próprio”*.

Ainda a respeito, Mello (2007, p.142) ensina que se está diante desta espécie de parecer quando sua consulta é obrigatória, apesar de não necessitar praticar o ato conforme a orientação emitida, ou seja, é imperativa a sua solicitação, mas o administrador não fica vinculado ao conteúdo conclusivo disposto.

Assim, conforme exposição doutrinária, vislumbra-se, limpidamente, que a obrigação a que o administrador está vinculado por determinação normativa, é a de requerer o parecer. Mas isso não significa que ele deve decidir de acordo com as conclusões opinadas pelo parecerista, podendo agir de forma diversa, desde que motive sua decisão.

Hely Lopes Meirelles define a natureza jurídica de parecer: *“Pareceres – pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos a sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares a sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva”* (Meirelles, 2001, p. 185).

Corroborando tal tese, o Conselho Federal da OAB editou a Súmula nº. 05 que





ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

000050

tem a seguinte redação:

**“ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO.** Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB).”

Feitas as considerações iniciais, passemos à análise do mérito.

A referida proposta foi fundamentada com justificativa de sua contratação nos termos do art. 25, II, c/c o art. 13 da Lei n. 8.666/93, de 21 de junho de 1993, em face da notória especialização do proponente na área dos serviços a serem contratados.

Como se sabe, a regra geral trazida pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, é que a contratação de obras, serviços, compras e alienações deverá ser precedido de devido processo licitatório, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, e obedecendo aos princípios que regem a Administração Pública e aos princípios que disciplinam os processos licitatórios.

Para tanto, foi promulgada a Lei nº. 8.666/93 e, posteriormente, a Lei nº. 10.520/02 que disciplinam os procedimentos licitatórios nas modalidades concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concurso e pregão, respectivamente.

Muito embora a regra geral para se contratar com a Administração Pública exija aos pretensos contratantes submeter-se à realização de licitação, a própria Lei nº. 8.666/93 traz algumas hipóteses, em casos excepcionais, em que não é necessária a realização do procedimento licitatório para a contratação com a Administração Pública.

Tratam-se dos casos de dispensa de licitação e de inexigibilidade de licitação já mencionados anteriormente.

Neste ponto, abordaremos os aspectos sobre a contratação direta, por inexigibilidade de licitação de serviço especializado, mais especificamente, para contratação de empresa que presta serviços de acesso individual aos benefícios da Jusbrasil para 10 (dez) usuários do Gabinete, onde traz a possibilidade de copiar, de forma ilimitada, ementas para citação de jurisprudências disponíveis na plataforma que são publicadas pelos princípios tribunais do país, com possibilidade de fazer downloads, em formato PDF, dos diários oficiais de justiça que estão disponíveis dentro da plataforma do Jusbrasil.

Configura-se a inexigibilidade de licitação quando for inviável a competição



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

000051

conforme a lição do reconhecido e renomado administrativista **Marçal Justen Filho**, *in verbis*:

*“Dar-se à inexigibilidade de licitação quando for inviável a competição. O conceito de inviabilidade de competição não inclui explicitado pela lei, retratando situações que caracterizam a inviabilidade de competição podem propiciar a ausência de licitação e a circunstâncias de fato, reconhecendo implicitamente a impossibilidade de elenco exaustivo e adotado aprioristicamente”.*

Além da habilitação específica para a prestação de uma espécie distinta de serviço, a Lei identifica a necessidade de especialização, de cunho bem mais abrangente. A especialização significa a capacitação para o exercício de uma atividade.

No caso dos autos é ululante a especialização da proponente para com o objeto do serviço prestado, especialmente pelo fato de que o próprio Ministério Público Federal já ter contratado, por inexigibilidade, os mesmos serviços com a empresa acima qualificada<sup>1</sup>. Vejamos:

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
**SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO**

**EXTRATO DE CONTRATO**

Espécie: Termo de Contrato nº 43/2020. Contratantes: Ministério Público Federal e a empresa GOSHME SOLUÇÕES PARA A INTERNET LTDA. CNPJ: 07.112.529/0001-46. Objeto: Contratação de serviço de 1 (uma) assinatura anual de acesso ao Jusbrasil PRO, compreendendo o fornecimento de 33 (trinta e três) acessos individuais e simultâneos ao conteúdo digital de forma on-line pela Internet, pela conta registrada no sítio da Jusbrasil, por meio de autenticação segura por login e senha de escolha do usuário do MPF. Modalidade: Inexigibilidade de licitação. Valor total: R\$ 11.484,00. Vigência: 04/12/2020 a 03/12/2021. Data de Assinatura: 04/12/2020. Signatários: pelo Contratante, ADRIANA VAN DOORNIK DUTRA NUNES, Secretária de Administração / DAVI LUCAS BOIS, Secretário de Administração Adjunto; e pela Contratada, PEDRO TWIASCHOR KUCZYNSKI, Sócio. Processo MPF/PGR: 1.00.000.011390/2020-40.

Da mesma forma, o Senado Federal se valeu da modalidade de contratação direta, por inexigibilidade, para com a mesa empresa, por se tratar de serviços especializados<sup>2</sup>:

<sup>1</sup><https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=530&pagina=151&data=21/12/2020&captchafield=firstAccess>

<sup>2</sup> <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/305652366/dou-secao-3-07-07-2020-pg-115>





ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

000052

SENADO FEDERAL

DIRETORIA-GERAL

SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DE CONTRATAÇÕES

EXTRATO DE CONTRATO

Espécie: Contrato CT2020/0079. Processo: 200. 018049/2019-81. Celebrado com a empresa GOSHME SOLUCOES PARA A INTERNET LTDA. CNPJ: 07.112.529/0001-46. Fundamentação Legal: Inexigibilidade de Licitação, com base no artigo 25, inciso I da Lei 8.666/93. Objeto: Assinatura da plataforma JUSBRASIL PRO, para 71 logins, durante 12 (doze) meses consecutivos. Valor Global: R\$13.411,90. Programa de Trabalho: 01031003440615664. Natureza da Despesa: 339039. Nota de Empenho nº 2020NE001216, emitida em 24/06/2020. Vigência: início: 06/07/2020 - final: 05/07/2021. Signatários: pelo Senado Federal: Ilana Trombka, Diretora-Geral, pela Contratada: Rodrigo Barreto dos Santos.

Diante da subjetividade que permeia a contratação inferimos que não há parâmetros objetivos hábeis a autorizar disputa em âmbito concorrencial. Diante disso impõe-nos afirmar que a licitação, in casu, não é possível.

Nesse diapasão segundo a Lei Federal n.º 8.666/1993:

*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;*

Forçar a Administração Pública a realizar licitação, nestes casos, resultaria em prejuízos financeiros e em violação direta ao princípio da economicidade. O procedimento resultaria inútil e contrário ao interesse do Poder Público e, no ponto, não se olvide os altos custos dispendidos pela Administração toda vez que realiza licitações, seja com a mobilização do aparato técnico ou administrativo que utiliza para levar a cabo o procedimento.

Diante do contexto factual, não seria viável lançar mão de licitação porque indubitavelmente estamos diante da ausência do seu pressuposto lógico. E mesmo que não lhe faltasse tal premissa, a doutrina é pacífica em reconhecer que a inexigibilidade abrange também os casos em que a contratação necessária a satisfazer a necessidade estatal é incompatível com a natureza do procedimento licitatório, o que seria suficiente para proceder-se a inexigibilidade.



ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

000053

Celso Antônio Bandeira de Mello, citado por Marçal Justen Filho, ao analisar o caput do art. 25, com a costumeira precisão, ensina:

*“Em suma: sempre que se possa detectar uma indubitosa e objetiva contradição entre o atendimento a uma finalidade jurídica que incumba à Administração perseguir para o bom cumprimento de seus misteres e a realização de certame licitatório, porque este frustraria o correto alcance do bem jurídico posto sob sua cura, ter-se-á de concluir que está ausente o pressuposto jurídico da licitação e se, esta não for dispensável com base em um dos incisos do art. 24, deverá ser havida como excluída com supedâneo no art. 25, caput.”*

Marçal Justen Filho (2012, p. 406/407) afirma que a inviabilidade de competição, de acordo com o artigo 25 da Lei 8.666/93, pode ocorrer, exemplificativamente, nas seguintes situações:

- a) Ausência de alternativas: quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação;
- b) Ausência de mercado concorrencial: ocorre nos casos de serviços de natureza personalíssima;
- c) Ausência de objetividade na seleção do objeto: não há critério objetivo para escolher o melhor;
- d) Ausência de definição objetiva da prestação a ser executada: não há possibilidade de competição pela ausência de definição prévia das prestações exatas e precisas a serem executadas ao longo do contrato.

Com base nas premissas acima, é possível verificar que os requisitos restam preenchidos pela interessada.

Quanto ao preço, entendemos que a validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública. A regra não se vincula precipuamente à contratação direta, afinal, não se admite, em hipótese alguma, que a Administração Pública efetive contratação por valor desarrazoado.

A questão adquire outros contornos em contratações diretas, em virtude da ausência de oportunidade para fiscalização mais efetiva por parte da comunidade e dos próprios interessados.

Diz o art. 26 da Lei nº 8.666/93:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III a XXIV 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,





ESTADO DE ALAGOAS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE MARAGOGI  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

000054

deverão ser comunicados dentro de três dias à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos.

Os serviços prestados pela empresa são específicos na área contratada, com atuação no território nacional.

O preço foi devidamente verificado por meio de comparação com os praticados pelo pretenso contratado com órgãos da Administração Pública Federal e Municipal, de onde se verificou sua compatibilidade.

Demonstrou-se também a disponibilidade orçamentária necessária da despesa.

Por fim, quanto à minuta do contrato recomendamos que sejam atendidos os requisitos indicados no Termo de Referência, especialmente quanto ao prazo de vigência, valor, local da prestação de serviços e fiscalização.

**DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, opina-se pelo deferimento do pleito com a consequente autorização do Exmo. Sr. Prefeito para contratação, vez que preenchidos os requisitos legais insertos no art. 25, II, e art. 13 da Lei nº 8.666/93.

Assim, retornem os autos ao órgão de origem, para adoção das medidas que entender pertinentes.

Este parecer contém 7 (sete) laudas, todas rubricadas pelo procurador signatário.

Sem embargos de douts posicionamentos, é o parecer, S.M.J.

Maragogi/AL, 14 de maio de 2021.

**THÚLIO EDUARDO DA CRUZ PEIXOTO**

Procurador Geral do Município

OAB/AL nº 11.902