



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

**Processo n.º** 161521/2021 **PGENet:** 2021.02.003667  
**Interessado** Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG  
**Assunto** Inexigibilidade  
**Parecer n.º** 1.194/SGAC/PGE/2021  
**Local e Data** 25/05/2021  
**Procurador** Igor de Araújo Vilella

**EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CURSO DE CAPACITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 13, VI, 25, II E 26 DA LEI Nº 8.666/93. RECOMENDAÇÕES E CONDICIONANTES.**

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta acerca da viabilidade de contratar mediante inexigibilidade de licitação o “Curso de Capacidade em Planilha de Custos e Formação de Preços em Contratos de Serviços Contínuos” para a capacitação de 04 (quatro) servidores da equipe contábil do órgão interessado. O evento acadêmico será promovido pela One Cursos – Treinamento, Desenvolvimento e Capacitação LTDA, entre os dias 14 e 18 de junho de 2021, pelo professor Thiago Bergmann de Queiroz, Analista Judiciário – Contador no Tribunal Superior Eleitoral, com atuação nas áreas de auditoria e de licitações e contratos.

Acompanham os autos os seguintes documentos:

1. C.I n.º 020/2021/SUFI/SAAS/SEPLAG (fl.02);



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

2. Termo de Referência nº001/2021/SUFI/SEPLAG (fls.02/10);
3. Proposta de preços (fls.11/20);
4. Atestados de capacidade técnica (fls.21/29);
5. Declaração da One Cursos (fl.33);
6. Currículo do Instrutor (fls.34/35);
7. Declaração de justificativa de preços (fl.36);
8. Documentos de habilitação da empresa (fls.37/73 e fls.78/81);
9. Pedido e nota de empenho (fls.75/76);
10. Minuta de Ordem de fornecimento (fl.83);
11. Declarações (fl.85/86);
12. Check list (fls.87/89);
13. Despacho de encaminhamento dos autos à PGE (fl.90);

Este é o relatório. Passo a opinar.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **2.1 DOS LIMITES E ALCANCE DO PARECER JURÍDICO**

Cumprindo delinear os limites e o alcance da 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, os quais 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



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

dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

## **2.2 DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**

De início, cumpre salientar que os presentes autos, por opção da Administração, foram instruídos e serão analisados em conformidade com as disposições da Lei nº 8666/93, tal como autoriza a nova lei de licitações e contratos:

Lei nº 14.133, Art. 191 Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Pois bem. O artigo 2º da Lei 8.666/93 prevê a exigência de licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações efetuadas pela Administração Pública com terceiros, ressalvando, no entanto, as hipóteses previstas na referida lei. Tal dispositivo regulamenta o disposto no artigo 37, XXI da Constituição Federal.

A exigência de licitação decorre da necessidade de obter a melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se, ademais, que o artigo 37, XXI da Constituição Federal prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória.

Sendo assim, a Lei 8.666/93 prevê nos artigos 17, incisos I e II e 24 as hipóteses de dispensa e, no artigo 25 as hipóteses de inexigibilidade de licitação, que são as duas modalidades de contratação direta.

A diferença substancial existente entre a dispensa e a inexigibilidade de licitação é que nos **casos de inexigibilidade não há possibilidade de competição**, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração, sendo que



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

nos casos de dispensa a possibilidade de competição existe, no entanto, a lei faculta a dispensa do processo licitatório deixando a decisão à Administração, no exercício de sua competência discricionária.

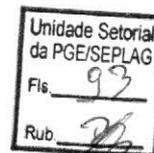
Verifica-se, assim, que a licitação é a regra, no entanto, quando inviável a competição ela será inexigível. Havendo possibilidade de competição deverá haver licitação, ressalvados os casos previstos em lei como de dispensa de licitação.

Note-se que na inexigibilidade de licitação não estão presentes os pressupostos para uma escolha objetiva da proposta mais vantajosa para a Administração.

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.

A exigência de licitação decorre da necessidade de preservação do interesse público, sendo que a sua realização no caso de inexigibilidade acabaria por prejudicar os próprios interesses da administração, na medida em que ou não seria selecionada qualquer proposta, ou a proposta selecionada não atenderia ao interesse público.



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

Desta forma, conclui-se que a ausência dos pressupostos lógicos, fáticos e jurídicos necessários para a realização da licitação, com lastro na inviabilidade de competição, configura o que a Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública (Lei nº 8.666/93) denominou de inexigibilidade de licitação, conforme dispõe o seu artigo 25, sendo que **uma vez caracterizada tal situação a decisão de não realizar o certame é vinculada**, não restando alternativa à Administração senão a contratação direta.

Ressalte-se, no entanto, que a inexigibilidade de licitação não dispensa a instrução de um procedimento com a observância dos princípios que regem a Administração, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, buscando a seleção do contrato mais adequado e vantajoso à Administração.

O artigo 25 da Lei 8.666/93 traz as hipóteses de inexigibilidade de licitação. Com efeito, dispõe o referido artigo, in verbis:

“**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;

**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.”

Verifica-se da análise de tal dispositivo legal, que as hipóteses



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

previstas nos incisos são meramente exemplificativas, sendo que na existência de um caso concreto de inviabilidade de competição que não se enquadre em nenhuma das hipóteses ali referidas, aplica-se o *caput* do artigo.

No caso em tela, importante destacar o previsto no inciso II do artigo supracitado. O conceito de **serviço técnico**, especificamente do parecer que ora subscrevo, consta do artigo 13, inciso VI, da Lei 8.666/93, que dispõe, in verbis:

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

(...)

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;”

Não se trata, portanto, de serviço exclusivo do prestador, mas sim de um serviço técnico especializado, razão pela qual não é possível estabelecer critérios objetivos de escolha, sendo inviável a competição. **Não há que se falar, então, na necessidade de apresentação de carta de exclusividade**, que seria hipótese do art. 25, inciso I.

Além disso, para a caracterização da inexigibilidade de licitação prevista neste inciso II (art. 25, Lei 8.666/93), a lei exige, ainda, a **singularidade do objeto da contratação** e a **notória especialização**.

Nesse sentido a Súmula 252 do Tribunal de Contas da União: “*A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.*”

Segundo Marçal Justen Filho, “*A contratação de serviços, nos casos*



Unidade Setorial da PGE/SEPLAG
Fls. 94
Rub. [assinatura]

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

*do inc. II do art. 25, visa a obter não apenas uma utilidade material. É evidente que interessa à Administração a produção de um certo resultado, mas a contratação também é norteadada pela concepção de que esse resultado somente poderá ser alcançado se for possível contar com uma capacidade intelectual extraordinária. O que a Administração busca, então, é o desempenho pessoal de ser humano dotado de capacidade especial de aplicar o conhecimento teórico para a solução de problemas do mundo real.” (2012, p.418)*

Importante ressaltar que a natureza singular do objeto não significa a ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto. A singularidade não está no número de pessoas capacitadas a executá-lo, mas na singularidade da natureza do serviço. Ela deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados.

De acordo com Marçal Justen Filho, o conceito de natureza singular é relativo e depende de diversas circunstâncias a serem analisadas em cada caso. Para ele, *“a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão”* (2012, p.420).

Importante ressaltar que na presente hipótese (artigo 25, II), o fato da impossibilidade de fixar critérios objetivos de julgamento aliada à ausência de disponibilidade dos profissionais capacitados em participar de certames seletivos, não autoriza a Administração a efetuar escolhas arbitrárias ou inadequadas à satisfação do interesse público. **A escolha deverá observar os critérios de notoriedade e especialização.**

Note-se que há uma relação de confiança e o **critério tende a ser discricionário, mas nunca arbitrário.** Ressalte-se que essa confiança deve decorrer de critérios objetivos e não, por exemplo, de relações de amizade.

Nesse sentido a Súmula nº 039/2011 do Tribunal de Contas da União:

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por IGÓR DE ARAÚJO VILELLA 03578155136. Para visualizar o original, acesse o site http://pasta.pge.mt.gov.br:8280/autenticidade-documento/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 161521/2021 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 40793A



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

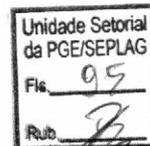
*“A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.”*

O § 1º do artigo 25 da Lei 8.666/93, disciplina que: *“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”.*

Ressalte-se que a enumeração do dispositivo supra referido é exemplificativa e deverá ser analisada de acordo com cada situação concreta.

A respeito da hipótese do inciso II do artigo 25 da Lei. 8.666/93 a seguinte decisão do Tribunal de Contas da União proferida no Acórdão nº 1.039/2008 pela 1ª Câmara sendo relator o Ministro Marcos Bemquerer Costa:

“Tratando-se de exceção à regra geral de licitar, o art. 25, caput e inciso II, da Lei n. 8.666/1993 preconiza que, além da inviabilidade de competição, a contratação de serviços com base na hipótese de inexigibilidade de licitação, depende do preenchimento dos seguintes pressupostos: **a)** que sua **natureza seja singular**, impedindo o estabelecimento de requisitos objetivos de competição entre os prestadores. Saliente-se, nesse tocante, que serviço de natureza singular é aquele caracterizado por marca pessoal ou coletiva (quando realizado por equipe), que o individualiza em relação aos demais; **b)** que o executor possua **notória especialização**. O art. 25, § 1º da Lei n. 8.666/93, oferece os elementos hábeis para que a Administração verifique e comprove que o profissional possui notória especialização, quais sejam: **desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou outros requisitos**



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

relacionados às suas atividades.”

No caso em tela, a área demandante apresentou no Termo de Referência (fls. 03/10) justificativas acerca da qualidade do serviço, da especialização da contratada e do caráter técnico e especializado do objeto contratual.

Quanto a justificativa para a escolha do curso (fls. 02/03) decorre da capacitação dos participantes na elaboração de planilha de custos e formação de preços, disciplinada pela IN nº 05 de 2017 SEGES/MPDG, vejamos:

**3. JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A CONTRATAÇÃO**

O processo de contratação pública é uma realidade em constante atualização, e os problemas e as dúvidas não se esgotam, nem guardam solução na lei, exclusivamente. O Agente Público deve, além de garantir a eficiência da contratação, se prevenir de eventual responsabilização administrativa ou por Tribunal de Contas pela inobservância de deveres e obrigações, o que, por muitas vezes, pode ser decorrente de desconhecimento ou despreparo no trato com a questão das compras públicas.

O objetivo na contratação é capacitar os participantes na elaboração da planilha de custos e formação de preços, disciplinada pela IN nº 5 de 2017 SEGES/MPDG, mediante abordagem de todos os itens que compõem a planilha de custos, em conformidade com a legislação que rege os custos presentes na formação de preços para a contratação dos serviços terceirizados; sua aplicabilidade ao caso em concreto; e suas adaptações de acordo com as especificidades e realidade de cada contratação, atendendo ainda a IN 07/2018, DECRETO 9.507/2018 E LEI 13.467/2017 - REFORMA TRABALHISTA.

Curso de Capacitação em Elaboração Planilhas de Custos e Formação de Preços permitirá estimar o preço máximo para contratação de serviços pelo Administração, possibilitará identificar através da análise da



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

variação dos custos contratuais os critérios para a repactuação e reajuste de preços; julgar a pertinência de concessão do reequilíbrio econômico financeiro e auxiliar a fiscalização e acompanhamento dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

A necessidade de contratação do curso supra, ministrado pelo Professor Thiago Bergmann de Queiroz, se expõe por se tratar de profissional com amplo e notório conhecimento técnico sobre formação de preço dos contratos públicos e manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, trata-se de mestre em Administração, área de concentração Finanças, pela Universidade de Brasília. Analista Judiciário – Contador no Tribunal Superior Eleitoral com atuação nas áreas de auditoria e de licitações e contratos. Atua na Gestão de Atas de Registro de Preços, nos contratos de prestação de serviços de alocação de postos de serviços e contratos com formação de preços diferenciados. Professor com atuação na Educação básica e Superior, nas modalidades presenciais e à distância, e em cursos preparatórios para vestibulares e concursos.

**Por outro lado, embora presente justificativa acerca da necessidade da contratação, recomenda-se que o processo seja instruído com a apresentação da lista dos servidores que participarão do curso, exigindo-se que os beneficiários apresentem o certificado de conclusão com aproveitamento integral ao seu final.**

Pois bem, para que se avalie a regularidade da inexigibilidade de licitação, é necessário verificar se o objeto possui natureza singular e se o contratado possui notória especialização, requisitos que caracterizam a inviabilidade de competição para contratação de serviços técnicos especializados, conforme alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. Mas, antes de tudo, é preciso registrar que a temática é objeto de contundentes debates doutrinários e jurisprudenciais.

Com efeito, o conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação



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

diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.

De fato, existem cursos de treinamento em que certo grau de subjetividade (e discricionariedade) é inevitável. No caso, verifica-se que o tema do curso é de grande relevância para a atividade da SEPLAG/MT, uma vez que capacitará os servidores que atuam nas áreas envolvidas no processo de formação de preço para contratação de serviços.

Aliado a isso, o curso de capacitação em Elaboração de Planilhas de Custos e Formação de Preços permitirá estimar o preço máximo de cada contratação de serviços pela administração, possibilitará identificar através da análise da variação dos custos contratuais os critérios para a repactuação e reajuste de preços, julgar a pertinência de concessão do equilíbrio econômico financeiro e auxiliar a fiscalização e acompanhamento dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

Tal circunstância é capaz de configurar a **natureza singular do objeto a ser contratado**.

No que tange à notória especialização, convém salientar que o contratado deve ser reconhecido por sua competência no meio em que atua, em razão da experiência da equipe técnica, ou de outro requisito relacionado a sua atividade, permita concluir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado para o atendimento das necessidades da Administração.

E, consoante se observa dos autos, constata-se que a empresa a ser contratada é razoavelmente conhecida no mercado na realização de cursos de capacitação/treinamentos, conforme se infere dos atestados de capacidade técnica juntados aos autos à fls. 21/28 – fls.59/62.

**Ainda**, para embasar o procedimento de inexigibilidade de licitação, é preciso observar o disposto no artigo 26 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

“**Art. 26.** As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes



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

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.

**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;**

III - **justificativa do preço.**

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

Verifica-se, assim, pela análise do caput do artigo supramencionado, que a situação de inexigibilidade de licitação deverá ser comunicada à autoridade superior no prazo de três dias, para ratificação e posterior publicação, no prazo de cinco dias.

Note-se que o processo de inexigibilidade de licitação deverá ser instruído com os elementos contidos nos incisos previstos no parágrafo único do artigo 26 supramencionado, sendo que o inciso I se aplica apenas aos casos de dispensa correspondentes.

Com relação à **justificativa do preço**, importante ressaltar que ela deve evidenciar a razoabilidade dos preços contratados, demonstrando ser esse valor razoável, ou seja, adequado, compatível e proporcional ao custo do bem que se pretende adquirir. Tal comprovação se dará através de **ampla pesquisa de preços praticados no mercado**, de forma a demonstrar que o preço indicado é **compatível com os preços apurados na pesquisa.**

Nesse caso, ainda se fosse o caso de exclusividade, seria possível justificar o preço contratado com a apresentação dos preços praticados pelo fornecedor com



Unidade Setorial da PGE/SEPLAG
Fls. 97
Rub. 2

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

outros entes públicos ou privados. Nesse sentido, a Orientação Normativa/AGU 17 dispõe:

*“A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos”.*

Sobre esse tema, o doutrinador Marçal Justen Filho<sup>1</sup> também afirma a existência de outros métodos possíveis para se evidenciar a razoabilidade dos preços. **Na impossibilidade de justificar o preço com base em contratos anteriores firmados entre a Administração e o particular**, o autor entende que **“o contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional”**.

Saliente-se que, na hipótese de inexistência de serviço similar, tal comprovação poderá ser feita com a apuração por meio de **notas fiscais anexadas e declaração da empresa de que pratica preços idênticos para fornecimento dos mesmos serviços a outros órgãos do Poder Público e a particulares**.

Com relação aos preços, as seguintes decisões do Tribunal de Contas da União:

**“É obrigatória a consulta aos preços correntes de mercado** quando da realização de todo e qualquer procedimento licitatório, **ainda que se trate de dispensa ou inexigibilidade de licitação.**”

(Acórdão nº 1.945/2006, Plenário, Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa)

“No que concerne à aferição de superfaturamento e à consequente imputação de débito, a jurisprudência deste Tribunal é farta no sentido de que os **preços praticados pela executora devem estar compatíveis com os parâmetros de mercado**, sem prejuízo de se considerar a realidade fática enfrentada pelo gestor e as peculiaridades atinentes à execução de cada empreendimento (cito como exemplos os Acórdãos 2.008/2005, 798/2008, 1.287/2007, 1.375/2007, 438/2008, 678/2008 e 3.003/2009, todos do Plenário).”

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 9ª. ed. São Paulo: Dialética, 2002. p. 290-291

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por IGOR DE ARAUJO VILELLA-03578155136. Para visualizar o original, acesse o site <http://pasta.pge.mt.gov.br:8280/autenticidade-documento/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 161521/2021 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 40793A



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

(Acórdão nº 8.657/2011, 2ª Câmara, rel. Min. André Luís de Carvalho)

“A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas”.

(TCU. Acórdão 1565/2015-Plenário)

“Em procedimento de dispensa de licitação, devem constar, no respectivo processo administrativo, elementos suficientes para comprovar a compatibilidade dos preços a contratar com os vigentes no mercado ou com os fixados por órgão oficial competente, ou, ainda, com os que constam em sistemas de registro de preços”.

(TCU. Acórdão 1607/2014-Plenário)

**No caso, para comprovação da justificativa de preço consta nos autos, notas de empenho à fls. 53/58, consta ainda, declaração da empresa à fl.36, informando que foram reajustados os valores de todos os cursos programados para o ano de 2021 e que desde 2017 não efetuou nenhum reajuste e os valores comercializados estavam defasados.**

**Contudo, considerando que se trata de serviços que podem, em tese, ser prestados por várias instituições diferentes, não se justifica a omissão em apresentar mapa comparativo de preços, por meio do qual se verifique se o preço cobrado pela possível contratada é compatível com os parâmetros de mercado.**

**Recomenda-se que a formação de preço de referência siga o disposto no art. 7º do Decreto 840/17.**

Importante ressaltar que o §2º do artigo 25 da Lei 8.666/93 estabelece que se comprovado o superfaturamento do preço contratado, responderão solidariamente pelos danos causados à Fazenda Pública, o fornecedor ou prestador de serviço e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

A responsabilização do agente administrativo dependerá da concorrência de dolo ou culpa e da infringência a deveres funcionais.



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

Saliente-se, ademais, que o procedimento de inexigibilidade de licitação também visa à seleção do contrato mais adequado e vantajoso para a Administração observando-se as peculiaridades do caso, de forma que o procedimento também deverá ser instruído com a verificação da necessidade e conveniência da contratação e a devida justificativa, além da comprovação da existência de recursos para a contratação.

Ademais, também deverão ser preenchidos os requisitos de habilitação exigidos para a licitação. **Tais requisitos**, conforme apontamentos no relatório deste parecer, **já foram preenchidos** pela empresa a ser contratada.

Dando prosseguimento, passamos a analisar o cumprimento das disposições do art. 3º, do Decreto nº 840/2017, alterado pelo Decreto nº 219, de 21 de agosto de 2019. Vejamos o que dispõe sua redação:

**Art. 3º** Os procedimentos de aquisição de bens e de contratação de serviços e locação de bens móveis e imóveis, serão atuados, protocolados, numerados e devendo ser instruídos em sua fase interna pelo menos com os seguintes documentos:

- I - requisição da área demandante do órgão acompanhado do termo de referência ou projeto básico;
- II - autorização para abertura do procedimento de aquisição;
- III - comprovante de registro do processo no SIAG - Sistema de Aquisições Governamentais;
- IV - preço de referência consistente em comprovada pesquisa de mercado;
- V - indicação dos recursos orçamentários para fazer face a despesa;
- VI - aprovação do CONDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, quando for o caso;
- VII - definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados;
- VIII - minuta do edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- IX - ata de registro de preço (ARP) e respectivos anexos, quando tratar-se de adesão de ARP;
- X - checklist de conformidade quanto aos documentos enumerados neste artigo e quanto a eventuais apontamentos formulados no parecer jurídico;
- XI - parecer jurídico conclusivo emitido pela Procuradoria-Geral do Estado.

§ 1º Deverão os órgãos e entidades observar e atender ao Decreto vigente que trata dos limites de valores para envio dos procedimentos ao CONDES, contendo no mínimo os documentos descritos nos incisos I, II, III, IV e V deste artigo, acompanhados de checklist de verificação de conformidade lavrado pelo secretário adjunto sistêmico e despacho de encaminhamento da autoridade do órgão/entidade

§ 2º O CONDES poderá, em casos de objeto relevante sob o ponto de vista financeiro e social, aprovar a continuidade do procedimento de aquisição com a determinação de remessa do processo para análise da Controladoria-Geral do Estado quanto aos aspectos de sua competência.



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

Verifica-se o preenchimento do requisito previsto no inciso I, vez que a árca demandante solicitou a abertura do presente procedimento (fls. 02), encaminhando o respectivo termo de referência em seguida, com a devida justificativa.

Observa-se à fl. 10 a **autorização da autoridade competente**, para a abertura do procedimento para contratação direta, com **fundamentação legal no inciso II do artigo 25, c/c ao inciso VI do artigo 13, ambos da Lei nº 8.666/93.**

**Contudo, verifica-se a ausência do registro do processo no SIAG, devendo ser providenciado, como condição para o prosseguimento da contratação, conforme disposição contida no inciso III.**

### ***2.3 DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS/EMPENHO***

Cabe ao órgão licitante atentar-se às exigências da legislação financeira e orçamentária para a pretendida contratação, em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, arts. 15 e 16, e à Lei nº 4.320/1964, art. 60, § 2º, e outros quejandos.

Primeiro, deve haver a competente autorização pelo ordenador de despesa, em que se verifica a existência de recursos orçamentários suficientes para a contratação do objeto (art. 7º, § 2º, III, se obras ou serviços de engenharia, e art. 14 se outras aquisições, ambos da Lei nº 8.666/1993). **Nesse sentido, consta à fl. 76 a indicação da dotação orçamentária específica para atendimento da demanda, de modo que foi aposta a devida assinatura do ordenador de despesa confirmando a existência de recursos orçamentários para custear a contratação.**

Agora, caso a licitação envolva a criação, expansão ou



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



aperfeiçoamento de ação governamental, que acarrete aumento da despesa, sua fase interna deve conter, ainda: (a) uma estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, e (b) 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 (LRF, art. 16).

Serão, assim, consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda ao disposto no art. 15 da Lei Complementar Estadual nº 614/2019, quando envolverem criação, expansão ou aperfeiçoamento da atuação estatal por meio de novos programas, projetos ou ações que acarretem aumento da despesa, se desacompanhados das devidas cautelas.

Sobre o prévio **empenho**, algumas considerações também são necessárias. Veja-se o que dispõe o art. 2º, *caput*, e § 1º, e art. 3º, V e VI, todos do Decreto nº 840/2017 c/c art. 7º, § 2º, III, da Lei nº 8.666/1993:

**Art. 2º** Para início de qualquer procedimento, independentemente de valor e da origem, que vise a aquisição de bens, contratação de serviços e locações de bens móveis e imóveis, os órgãos e entidades da Administração Estadual deverão comprovar a existência de recursos orçamentários para o pagamento, preferencialmente através de Pedido de Empenho - PED.

§ 1º **Se não for possível a emissão do Pedido de Empenho, somente poderão ser realizadas despesas que estiverem contempladas na Lei Orçamentária Anual-LOA, no Plano de Trabalho Anual - PTA, Convênios firmados ou na Programação Financeira Mensal - SEFAZ”.**

**Art. 3º** Os procedimentos de aquisição de bens e de contratação de serviços e locação de bens móveis e imóveis, serão autuados, protocolados, numerados e devendo ser instruídos em sua fase interna pelo menos com os seguintes documentos:

[...]

V - indicação dos recursos orçamentários para fazer face a despesa;

[...]



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

**Art. 7º** As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

[...]

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

[...]

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma; [...]

Verifica-se, portanto, que, para qualquer contratação, independentemente do valor, deverá a Administração demonstrar e planejar a capacidade para efetuar o pagamento das despesas de custeio e contratos administrativos vigentes, em consonância com a Lei nº. 8.666/1993 e com as demais regras orçamentárias que prescrevem a impossibilidade de realização de qualquer despesa pública sem o prévio empenho ou de assunção de obrigações das quais decorrerão despesas públicas sem previsão orçamentária.

No presente caso, observa-se a juntada da **reserva orçamentária de** fls.75/76, cumprindo dessa forma o disposto no artigo 2º e no artigo 3º, V, do Decreto nº 840/2017.

**2.4 DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO JURÍDICA DA EMPRESA**

Quanto às condições de capacidade jurídica, fiscal, trabalhista, técnica e econômico-financeira da empresa contratada, requisitos necessários para a continuidade contratual, verifico que constam nos autos:

- Certidão de regularidade de FGTS (fl.69);

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por IGOR DE ARAUJO VILELLA.03578155136. Para visualizar o original, acesse o site <http://pasta.pge.mt.gov.br:8280/autenticidade/documento/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 1615217 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 40793A



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

- Certidão de regularidade fiscal municipal (fl.67);
- Certidão de regularidade fiscal estadual (fl. 67);
- Certidão de regularidade de débitos trabalhistas (fl. 68);
- Certidão de falência e concordata (fls. 70/71);
- Declarações exigidas pela Lei nº 8.666/93 e Decreto Estadual nº 840/2017 (fls. 81,85,86);
- Certidão de regularidade fiscal federal (fl. 73);
- Certidão de inexistência de impedimento (fls. 78/80)

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

**Por fim, recomenda-se que, quando da emissão da ordem/nota de empenho, seja conferida a validade das certidões de regularidades fiscais e trabalhistas da empresa, pois há possibilidade de vencer ao longo deste procedimento.**

### **2.5 DA EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DO CONDES**

À luz do Decreto Estadual nº 1.047/2012, a celebração de contratos administrativos, a depender do valor, pode demandar autorização prévia do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado - CONDES, na forma do § 1º e § 2º do art. 1º, ou comunicação posterior, conforme § 2º-A.

O presente caso dispensa a autorização do CONDES, tendo em vista o valor da aquisição.

*Economicidade.\**



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

**2.6 DA ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO**

Quanto ao instrumento, faz-se mister ressaltar que não foi acostada aos autos minuta de contrato conforme art. 62, § 4ª da Lei 8666/99, contendo apenas a minuta de ordem de fornecimento à fl.83.

§ 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.

**2.7 DO CHECKLIST DE VERIFICAÇÃO DE CONFORMIDADE**

É importante registrar que fora juntado aos autos o check list de verificação de conformidade (inciso XI), consoante determina o art. 7º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 1.147/17 e IN nº 01/PPGE/2017 às fls. 87/89.

Ainda, para dar integral cumprimento às determinações do art. 26, da Lei nº 8.666/93, registre-se que será necessária a juntada aos autos da **ratificação da autoridade superior** e a **publicação da dispensa na imprensa oficial**.

**3. CONCLUSÃO**

Pelo exposto, opina-se favoravelmente à contratação **inexigibilidade de licitação, desde que:**

1. Apresente-se a lista dos servidores que participarão do curso, exigindo-se que os beneficiários apresentem o certificado de conclusão com aproveitamento integral ao seu final;
2. Apresente-se pesquisa de preços de referência instruído de acordo com o art. 7º do Decreto 840/17;



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



3. Registre-se o processo no SIAG. fls. 111

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cuiabá, 25 de maio de 2021.

Igor de Araújo Vilella  
Procurador do Estado

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por IGOR DE ARAUJO VILELLA:03578155136. Para visualizar o original, acesse o site <http://pasta.pge.mt.gov.br/8280/autenticidade-documento/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 161521/2021 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 40793A

**Missão:**

"Exercer com exclusividade e excelência a Advocacia Pública do Estado de Mato Grosso, mediante a representação judicial e a consultoria jurídica dos seus órgãos e entidades, visando a garantia do interesse público e dos princípios constitucionais".

<b>Processo n.</b>	161521/2021 - PGE.Net 2021.02.003667
<b>Interessado(a)</b>	SEPLAG - SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
<b>Assunto:</b>	Licitações - Modalidade / Limite / Dispensa / Inexigibilidade

**DESPACHO:**

1. Após detida análise dos Autos, **HOMOLOGA-SE** o Parecer 1194/SGAC/PGE/2021 da lavra do Procurador (a) do Estado Dr. (a) Igor de Araújo Vilella, por seus próprios fundamentos jurídicos.
2. Encaminhem-se os autos à origem.

Cuiabá, 25 de maio de 2021.

**WALDEMAR PINHEIRO DOS SANTOS**  
Subprocurador-Geral de Aquisições e Contratos



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

PGE  
 Fls. 103

**Missão:**  
 "Exercer com exclusividade e excelência a Advocacia Pública do Estado de Mato Grosso, mediante a representação judicial e a consultoria jurídica dos seus órgãos e entidades, visando a garantia do interesse público e dos princípios constitucionais".

**DESPACHO**

Restitui-se os autos do processo 2021.02.003667 com a análise jurídica do(a) Procurador(a) Igor de Araújo Vilella devidamente homologada pelo Subprocurador-Geral de Aquisições e Contratos Waldemar Pinheiro dos Santos para conhecimento e providências de praxe.

Cuiabá, 25 de maio de 2021.

**Lívia Lorena Mendes de Oliveira**  
 Chefe de Gabinete  
 Subprocuradoria-Geral de Aquisições e Contratos

Este documento é cópia fiel do original assinado digitalmente por LIVIA LORENA MENDES DE OLIVEIRA:73404950100. Para visualizar o original, acesse o site <http://pasta.pge.mt.gov.br:8280/autenticidade-documento/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 161521/2021 - SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e o código 407B12