

Dionísio Cerqueira/SC, 05 de Agosto de 2022.

PARECER ASSESSORIA JURÍDICA N.º 0058/2022

Assunto: Dispensa de Licitação Programa Basta

Ao Departamento de Compras e Licitações do Município de Dionísio Cerqueira/SC.

O setor de Compras e Licitações do Município de Dionísio Cerqueira/SC, requereu verbalmente, parecer jurídico acerca da requisição para contratação e implantação do PROGRAMA BASTA, conforme reunião realizada entre o Poder Judiciário, Polícia Militar e a Prefeitura Municipal de Dionísio Cerqueira/SC

Essa é a breve síntese dos fatos.

DA OBRIGATORIEDADE DE LICITAÇÃO

No presente caso, denota-se que a contratação e instalação do Programa Basta, foi acordado entre o Poder Judiciário de Santa Catarina, através do Juízo da Comarca de Dionísio Cerqueira/SC, Polícia Civil, Polícia Militar e a Prefeitura Municipal de Dionísio Cerqueira/SC, em reunião realizada entre as entidades.

Mencionado programa, o qual, iniciou-se na Comarca de São Miguel do Oeste/SC, visa a redução dos casos de violência doméstica neste Município, o qual, conforme dados apresentados na reunião, são cada vez mais crescente em nossa região.

Por outro lado, a realização do programa, alcançou relevantes resultados perante a Comarca de São Miguel do Oeste/SC, chamando assim atenção de outras comarcas quanto a necessidade de sua implantação.

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações).

Como bem disserta o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello^[1], a

licitação visa:

[...] proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares. (1980, p. 158). Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, *conditio sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Odete Medauar^[2] destaca que “*A Administração não pode contratar livremente, porque deve ser atendido o princípio da igualdade de todos para contratar com a Administração e a moralidade administrativa, sobretudo*” (2010, p. 187).

Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece **hipóteses de inexigibilidade de licitação**, conforme previsto no art. 25 da Lei nº 8.666/1993, autorizando a Administração a realizar contratação direta, sem licitação. Senão vejamos:

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.

§ 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. (grifei)

Em relação, ao inciso II – que é o objeto de interesse deste parecer, dispõe ser inexigível a licitação “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;

Motivo pelo qual, existe previsão legal, para a contratação do serviço requerido, através de inexigibilidade de licitação, a qual, passo à análise abaixo.

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO DO ART. 25, INCISO II

O art. 25, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 assim dispõe:

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;

(Grifo nosso)

A justificativa da inexigibilidade nesta hipótese é a inviabilidade de competição. Com efeito, não há critérios objetivos para aferir a melhor proposta para a Administração

DIONÍSIO CERQUEIRA

juntos somos +

Pública, não havendo, por consequência, supedâneo fático para a realização do procedimento licitatório.

No entanto, ainda nas hipóteses de inexigibilidade, o administrador público não está inteiramente livre para a contratação. É preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, tudo devidamente demonstrado em processo formal de inexigibilidade.

Além desses requisitos, é preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 26 da mesma lei, que assevera:

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.

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. (Grifo nosso).

Desse modo, frise-se, apesar de ser inexigível o processo de licitação propriamente dito, **a Administração não está totalmente livre para a escolha do contratado, devendo haver um mínimo de formalidade para possibilitar a aferição dos requisitos**, os quais devem estar prontamente evidenciados no bojo do processo de inexigibilidade.

Com efeito, além dos requisitos do art. 25, é imprescindível a **publicação**, na imprensa oficial, **da inexigibilidade, da justificativa da escolha do contratado e da justificativa do seu preço** (art. 26 da Lei de Licitações), evitando-se prejuízos ao erário em razão de superfaturamentos.

A grande preocupação na interpretação das hipóteses de inexigibilidade, sobretudo

a introduzida pelo inciso II, é a abrangência das expressões contidas no permissivo legal. Em verdade, trata-se de termos jurídicos indeterminados, que concedem, em tese, certa margem de discricionariedade ao administrador.

Bandeira de Mello[5] conceitua a discricionariedade administrativa como:

[...] a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, **segundo critérios consistentes de razoabilidade**, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, **por força da fluidez das expressões da lei** ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente. (Grifo nosso)

Segundo os ensinamentos do grande autor, a fluidez das expressões legais confere certa margem de discricionariedade ao administrador, que terá a incumbência de, no caso concreto, escolher a solução ótima dentre as possíveis.

A existência de discricionariedade administrativa diante de termos jurídicos indeterminados tem rendido profundas controvérsias no seio doutrinário, pois para alguns, ainda que presente expressões legais fluidas, não caberia falar em discricionariedade, podendo haver uma ampla intervenção do Poder Judiciário.

Flávio Henrique Unes Pereira[6], citando Antônio Francisco de Sousa, esclarece que:

[...] o tema 'conceitos jurídicos indeterminados' possui peculiaridade no âmbito do Direito Administrativo, já que **no Direito Civil e no Direito Penal, o tribunal é o único órgão que aplica a lei ao caso concreto** e, pois, os conceitos jurídicos indeterminados, enquanto que naquele, o juiz tem a função de fiscalizar se a Administração deu a correta interpretação e aplicação de tais conceitos. **A interpretação e aplicação dos conceitos jurídicos indeterminados pela Administração constituem, portanto, uma atividade estritamente vinculada à lei. Admitir qualquer margem de apreciação a favor da**

Administração significaria alargar o campo da discricionariedade ao Tatbestand legal e com isso **se estaria a aplicar um grave golpe nas garantias do cidadão que o Estado de Direito não admitem.** (grifo nosso)

Com efeito, é bastante comum o uso de termos jurídicos indeterminados nos demais ramos do Direito (Civil, Processual, Constitucional), sem que isso implique em discricionariedade administrativa. Nesses casos, a fixação da melhor interpretação cabe ao Poder Judiciário, que possui, no exercício da sua função jurisdicional, o caráter da definitividade – relativizável, é certo.

No entanto, o intérprete não pode adotar medidas extremas, que na maioria das vezes são guiadas mais por questões sentimentais do que jurídicas. É preciso que se reconheça a existência de certa discricionariedade à Administração na análise da norma. Porém, esta discricionariedade sempre deverá estar vinculada ao atendimento do interesse público e aos princípios constitucionais, sobretudo os **princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.**

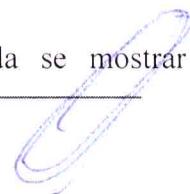
O próprio Celso de Antônio Bandeira de Mello, ao conceituar a discricionariedade administrativa, conforme transcrito, assevera ser essa **“a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis”.** Vê-se, pois, que o administrador deve obediência aos critérios de razoabilidade e proporcionalidade, não podendo, sob o manto da discricionariedade, adotar medidas absurdas, danosas ao interesse público.

Assevere-se que a doutrina e a jurisprudência vêm permitindo um maior controle da discricionariedade do administrador, mormente diante de ofensas ao princípio da proporcionalidade.

A proporcionalidade é princípio de envergadura constitucional que decorre do devido processo legal em sua acepção substantiva. Tem por finalidade limitar a atuação do Poder Público a parâmetros constitucionalmente aceitáveis.

A proporcionalidade deve ser analisada levando-se em conta o **trinômio necessidade, adequação e proporcionalidade em sentido estrito**, conceitos parcelares que permitem a verificação da lisura e da aceitabilidade de uma conduta estatal.

A **necessidade** resta presente quando a medida implementada se mostrar



imprescindível à consecução do desiderato perseguido.

No caso em análise, a necessidade se dá em razão da reunião dos poderes públicos, judiciário, polícia e prefeitura municipal, a fim de reunir forças e tentar reduzir a criminalidade em nossa região, em especial os casos de violência doméstica.

Lado outro, a **adequação** é respeitada quando a medida tomada se mostrar coerente com o fim perseguido, se há um perfeito acoplamento entre a ação e o resultado.

Por fim, a **proporcionalidade em sentido estrito** resta atendida quando houver um equilibrado custo-benefício, ou seja, as melhorias trazidas pelas medidas são superiores aos seus malefícios. O controle da proporcionalidade dos atos administrativos – no caso, as contratações – não representa qualquer afronta ao princípio da separação dos Poderes, tampouco malfere o denominado mérito administrativo, havendo, em verdade, expressa autorização constitucional nesse sentido. Relembre-se que o exercício da discricionariedade exige um agir razoável e proporcional.

Em relação aos gastos públicos, a proporcionalidade é analisada sob o manto do controle de legitimidade da despesa, que conta com expressa autorização constitucional.

O art. 70 da CR/1988 autoriza aos órgãos de controle interno e externo a realização de controle de legalidade, legitimidade e economicidade. São os seus termos:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à **legalidade, legitimidade, economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

Como se percebe, em se tratando de gastos públicos, as instâncias de controle não devem observar apenas os aspectos de pura legalidade, cabendo analisar também (que não deixa

de ser um viés da legalidade) os aspectos de legitimidade e economicidade.

A legalidade e a economicidade já são impostas diretamente pelos arts. 25 e 26 da Lei de Licitações, que exigem a justificativa do preço e a observância dos requisitos autorizativos da hipótese de inexigibilidade.

Desta maneira, a luz do exposto acima, entende a Assessoria Jurídica deste Município que é plenamente possível a contratação desde que seja o presente processo licitatório, instruído com a documentação acima.

Neste sentido, a necessidade da contratação e a escolha do fornecedor, se dá em razão da reunião realizada e da singularidade do programa, que foi criado em nossa região e possui apenas uma empresa especializada para prestação do serviço.

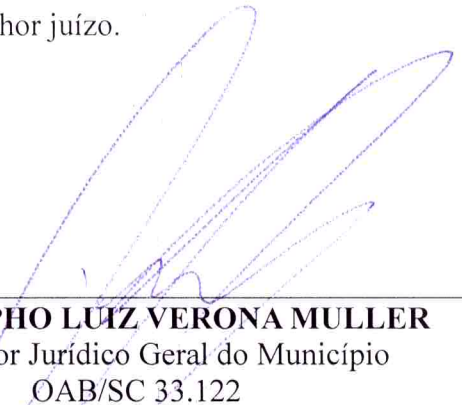
Assim, preenchidos os requisitos legais e constitucionais, e respeitada a necessidade de formalização do respectivo processo para a aferição das exigências – as quais devem estar todas devidamente demonstradas nos autos da inexigibilidade –, é possível a contratação por inexigibilidade de licitação, amparada no art. 25, inciso III, da Lei de Licitações.

CONCLUSÃO

DIANTE DO EXPOSTO, com base na argumentação desenvolvida, a Assessoria Jurídica Municipal, opina pela possibilidade **da contratação por inexigibilidade de licitação**, amparada no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, observada as formalidades acima descritas, as quais, deverão ser devidamente documentadas no processo licitatório.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Atenciosamente



RODOLPHO LUIZ VERONA MULLER
Assessor Jurídico Geral do Município
OAB/SC 33.122

DIONÍSIO CERQUEIRA

juntos somos +