



## PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 6828/2024

**INTERESSADO:** SUPERINTENDÊNCIA JURÍDICA

DIRETORIA PRESIDÊNCIA

**ASSUNTO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 004/2024**

### PARECER Nº 168/2024

#### I – RELATÓRIO

A Câmara Técnica de Licitação e Contratos solicita aprovação do **Diretor Presidente** para assinatura de Orientação por escrito em licitações e contratos e Zênite Fácil com a empresa **ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A, CNPJ n. 86.781.069/0001-15**, por 12 (doze) meses, a partir da emissão da ordem de serviços.

Salientamos que o Parecer sobre a questão, tem como base os documentos anexados ao Processo Administrativo nº 6828/2024 incumbindo a este Setor prestar consultoria sob o âmbito jurídico, não lhe competindo adentrar em questões relacionadas à conveniência e discricionariedade dos atos praticados, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

#### II- DA ANÁLISE JURÍDICA AO CASO

Primeiramente, temos a considerar que, a exigência constitucional de realização de procedimento licitatório para as contratações da Administração Pública não é absoluta, tanto que o próprio texto do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece ressalvas para os casos especificados na lei. As possíveis exceções à regra são de 02 (dois) tipos: ou a licitação é impossível de ser realizada, por inviabilidade de competição (a competição é a razão de ser da licitação), e estaremos frente a um caso de *Inexigibilidade de Licitação*, ou a licitação é possível de ser realizada, mas inconveniente ao interesse público, por prevalecerem outros valores tutelados pela ordem jurídica, por razões econômicas, temporais, de política governamental, ou até mesmo por ser inócua, e estaremos frente a um caso de *Dispensa de Licitação*.

Toda contratação pela Administração, quer na forma direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, quer nos casos em que esta decorra de prévio procedimento licitatório, faz-se necessário o cumprimento do procedimento denominado *fase interna da licitação*.

Saliente-se que a inviabilidade de competição decorre da ausência de alguns dos pressupostos que autorizariam a instauração do certame, quais sejam: a pluralidade de competidores ou a impossibilidade de se estabelecer critérios objetivos de julgamento.

Por sua vez, no seu *artigo 30*, trata da inviabilidade de licitação, ou seja, não há pressuposto para uma licitação exigível. É inexigível a licitação quando a for inviável, juntadas em dois grandes grupos, tendo por critério a sua natureza. Na primeira, a inviabilidade é derivada de circunstâncias

atinentes ao sujeito a ser contratado. A segunda é relacionada com a natureza da atividade a ser desenvolvida ou de peculiaridade quanto à profissão a ser desempenhada.

Inobstante a regra em nosso ordenamento jurídico seja a da realização de licitações, a própria lei reconhece a impossibilidade de realização do certame em determinadas situações, conforme dispõe a legislação supracitada.

Nesse tocante, mister transcrever as palavras do notório Professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO sobre objetos licitáveis:

*"São licitáveis unicamente objetos que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, uma vez que a licitação impõe disputa, concorrência, ao menos potencial, entre ofertantes.*

*(...)*

*Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer objetos em certame possam atender no que a Administração almeja".*

Segundo o mestre DIÓGENES GASPARINI, in "Direito Administrativo", 5ª Edição, Editora Saraiva, à fl. 432, **"Pode a exclusividade ser absoluta ou relativa. É absoluta quando no país só há um fornecedor ou único agente (produtor, empresa ou representante comercial) para prover os interesses da Administração Pública. Este é o fornecedor exclusivo"**.

O fornecedor exclusivo, implica duas possibilidades distintas, HELY LOPES MEIRELLES ensina, em sua obra "Licitação e Contrato Administrativo", 15ª ed. atual por José Emmanuel Burle Filho, Carla Rosado Burle e Luis Fernando Pereira Franchini, São Paulo, Malheiros, 2010, pp. 157/158.

*"Há que distinguir, todavia, a exclusividade industrial da exclusividade comercial. Aquela é a do produtor privativo no país; esta é a dos vendedores e representantes na praça. Quando se trata de produtor não há dúvida possível: se só ele produz um determinado material, equipamento ou gênero, só dele a Administração pode adquirir tais coisas; quando se trata de vendedor ou representante comercial já ocorre a possibilidade de existirem vários no país e, neste caso considera-se a exclusividade na praça de comércio, que abranja a localidade da licitação. O conceito da exclusividade comercial está, pois, relacionado com a área privativa do vendedor ou do representante do produtor".*

Contudo, para a configuração do fornecedor exclusivo, impõe-se a **ausência de pluralidade de pessoas físicas ou jurídicas capazes de contratar com a Administração**, configurando, pois, ausência de alternativas, conforme descreve MARÇAL JUSTEN FILHO: **"A modalidade mais evidente de inviabilidade de competição é aquela derivada da ausência de alternativas para a Administração Pública. Se existe apenas um único produto em condições de atender à necessidade estatal, não há sentido em realizar licitação. Seria um desperdício de tempo realizar licitação"**. (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14ª ed., São Paulo, Dialética, 2010, p. 360).

A Administração tem liberdade de escolha nas suas aquisições, mas essa liberdade há de basear-se no real interesse público e não em predileção ou aversões pessoais do administrador. Daí a necessidade da demonstração da vantagem para a escolha de determinada marca para as aquisições do serviço público. Estando justificada a **vantagem da exclusividade**, pode haver **aquisição dire-**



**ta da marca escolhida**, ou **licitação** entre seus fornecedores, se houver mais de um em condições de atender à Administração.

À luz dessas considerações, permite-se afirmar que somente haverá cabimento para a inexigibilidade de licitação, frente à existência de pertinente e adequada justificativa, respeitados os comentários tecidos no tópico anterior, que demonstre existir razão de interesse público que torne recomendável a contratação do objeto nos moldes pretendidos.

Além disso, deve restar comprovado que somente um particular é capaz de executar o objeto com tais e quais características. Havendo uma pluralidade de particulares em situação equivalente (ou seja, que podem executar o objeto nos moldes pretendidos e justificados), o dever de licitar impor-se-á de forma cogente, por mais que não se promova a alteração da pretensão administrativa.

No caso em tela, e conforme orientação constante no BLC – Boletim de Licitações e Contratos, out/2008, pág. 994, **"em se tratando de produtos de cunho editorial, não há parâmetros para eleger aquele que melhor possa atender à Administração Pública, tendo em vista que cada um dos periódicos possui características próprias"**, tem atestado de exclusividade, expedido pelo Sindicato das Empresas de Serviços Contábeis, e de Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas no Estado do Paraná (SESCAP), declarando que a empresa goza de exclusividade em relação a comercialização do produto/serviço "orientação em licitações e contratos", e criação, atualização e comercialização do produto web licitações e contratos – ILC.

Logo, configurada a inviabilidade de competição, estamos diante de um caso de inexigibilidade de licitação, cujo pressuposto legal se encontra no Art. 30, caput, e também no seu inciso I, da Lei 13.303/2016, correspondendo ao que JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR chama de inviabilidade inominada (caput).

Em situações como esta, o Tribunal de Contas da União considerou regular a contratação de assinatura de revistas sem licitação com os editores (Processo Nº 005.110/95-5. Decisão nº 589/1996 – Plenário).

**"...a inviabilidade de competição a que alude o caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93 pode ser invocada para a contratação direta na assinatura de jornais e revistas desde que feitas diretamente com a editora".**

Por derradeiro, na justificativa, informa que os preços dos serviços encontram-se compatíveis com o praticado no mercado para serviços similares, atendendo assim ao disposto pelo TCU:

**"Assunto: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DOU de 19. 07.2007, S. 1, p. 71.**

**Ementa: o TCU determinou ao SESC/AC que, nos processos de inexigibilidade por aquisições junto a fornecedores ex-fornecedores exclusivos, comprovasse a exclusividade por meio de atestado fornecido por entidade apta e isenta de interesses na realização do negócio, a exemplo do órgão de registro do comércio do local em que se realiza a licitação, do sindicato, federação ou confederação patronal ou, ainda, de entidades equivalentes (item 1.3.8, TC-015. 709/ 2005-1, Acórdão nº 1.907/2007 – TCU – 2ª Câmara).**

Ademais, a proposta da ZÊNITE corresponde ao **valor de R\$ 15.621,00** (quinze mil seiscientos e vinte e um reais) que está dentro de valor de mercado com justificativa de preços, **fls.15 ut**

**22,** cujo incremento, quando comparado com os valores praticados nas contratações anteriores, justifica-se pela manifesta ampliação do mix de produtos e serviços que serão ofertados a esta empresa.

Configurada, portanto, a presente solicitação nos termos do artigo supracitado, que dispõe que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, tanto por ausência de pluralidade de sujeitos em condição de contratação como por exclusividade na prestação do serviço pretendido, conforme se depreende do entendimento do insigne administrativista, MARÇAL JUSTEN FILHO em sua pluricitada obra, Ed. Dialética, 7ª edição, pág. 273, *expressis terminis*:

**“Segundo a fórmula legal, a inexigibilidade de licitação de-riva da inviabilidade de competição. Essa fórmula não foi explicitada nem esclarecida pela Lei, que se restringiu a fornecer um elenco de exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição. O tema tem sido objeto de contínuas incursões doutrinárias e sérias controvérsias jurisprudenciais, em que se tenham atingido soluções plenamente satisfatórias. Mas há alguns pontos definidos, que podem auxiliar à compreensão do art. 25. Todos esses dados se conjugam para conformar o conceito de *viabilidade de competição*.”**

Em motivação para contratação direta da assinatura e periódico de orientação em licitações e contratos, o Superintendente Jurídico assim se manifestou, fls.02;

(...)

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. Inclusive, são reiterados os acórdãos do Tribunal de Contas da União que responsabilizam os agentes por atos ilegais decorrentes, muitas vezes, de desconhecimento ou despreparo: Acórdão nº 1.048/2008 – 1ª Câmara, Acórdão nº 1.450/2011 – Plenário, Acórdão nº 3.625/2011 – 2ª Câmara, Acórdão nº 206/2007 – Plenário, Acórdão nº 839/2011 – Plenário, Acórdão nº 319/2010 – Plenário, Acórdão nº 915/15 - Plenário, entre outros.

Quanto ao preço da contratação, o primeiro ponto que merece destaque se refere à notória necessidade de adequá-lo à realidade econômica que atravessa o país, não sendo diferente com a administração pública. Especificamente a Companhia de Saneamento de Sergipe, houve a necessidade de adequação a valores propostos pela ZÊNITE, quando a assinatura em 2023 foi para R\$ 14.200,00 (quatorze mil e duzentos reais), demonstrando a vantajosidade para a administração de seguir contratando esta última, ressaltando que os preços supra se referem à aquisição de: 1 – orientação por escrito e 2 – da web licitações e contratos, que constitui um enorme banco de informações jurídicas e soluções práticas referentes ao tema.

No que se refere às orientações por escrito, eles seguem compondo tal qual sempre foram ofertadas a esta Companhia. Já em relação à Web Zênite (web licitações e contratos), calha salientar que houve uma alteração do produto que a Zênite disponibiliza ao mercado. De forma mais precisa, tem-se que o serviço outrora fornecido, qual seja, Web Zênite (web licitações e contratos), foi incorporado por outro mais amplo e muito mais abrangente (Zênite Fácil), como se denota com clareza solar do Quadro Comparativo que instrui o presente expediente.

O outro produto contemplado no contrato é a orientação por escrito, personalizado, onde cada solução construída é única e preparada com cuidado e detalhamento técnico necessário para trazer segurança ao corpo jurídico.

Em linhas gerais, a existência de mais de um proponente apto a fornecer o objeto almejado pela Administração Pública impõe, em tese, a instauração de procedimento licitatório para a escolha da proposta mais vantajosa, custo-benefício. Apesar disso, tratando-se de produto de cunho intelectual, científico e técnico como os aqui apresentados, inexistem parâmetros para aferição daquele que melhor possa atender a Administração Pública, mesmo porque cada orientação jurídica possui características próprias, devido ao estilo e ao cunho pessoal de seus respectivos atores que a torna única ou insubstituível. Por isso a singularidade impossibilita eventual disputa entre os interessados, cabendo a contratante em seu poder de discricionariedade motivada escolher a melhor que atenda sua demanda, ante o princípio da confiança. Ademais, o objeto almejado, orientação jurídica em licitações e contratos, além de ser singular, há universo de fornecedores, com exclusividade em comercializar este serviço.

Por fim, a ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A, tem Atestado de Exclusividade, expedido pelo Banco do Estado de Sergipe, pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará, entre outras, declarando que a empresa goza de exclusividade em relação a comercialização do produto/serviço "orientação em licitações e contratos" realizada por escrito ou por telefone, em todo território nacional(...).

Convém ressaltar, que a **ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A**, CNPJ n. **86.781.069/0001-15**, atendendo determinação insculpida no **§ 3º do art. 195** da Constituição Federal, comprovou estar adimplente com a seguridade social, apresentando a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, abrangendo as Contribuições Previdenciárias e às de Terceiros (**INSS**) e CRF (**FGTS**), ambas no prazo de validade, como também, a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (**CNDT**), comprovando a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, e em conformidade com a Lei nº 12.440, de 07/07/2011, e ISS.

A escolha da ZENITE se dá pela expertise e pool de atividades relacionada a consultoria e cursos em capacitação para servidores da administração pública. Ademais, há atestados de capacidade técnica, **fls.28 ut 30**, de diversas instituições idôneas credenciando a contratada na prestação de serviços executados satisfatoriamente. Quanto ao preço, **fls.07** tem-se que o valor segue a disciplina de mercado e incremento observado, quando comparado com os valores praticados nas contratações anteriores, justifica-se pela ampliação do mix de produtos e serviços que serão ofertados a esta empresa.

Por meio desta proposta, apresentamos as soluções adequadas para atendê-los, com benefícios exclusivos.

| SOLUÇÕES PROPOSTAS                                 |      |                      |
|----------------------------------------------------|------|----------------------|
| Produto                                            | Qtde | Total                |
| ZENITE FACIL - ESTATAIS                            | 001  | 10.743,00            |
| ORIENTACAO POR ESCRITO EM LICIT. E CONTRATOS - ATÉ | 006  | 4.878,00             |
| <b>Total:</b>                                      |      | <b>R\$ 15.621,00</b> |

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, opinamos pela possibilidade jurídica da contratação direta através da Inexigibilidade de Licitação nº 04/2024, da empresa **ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A**, CNPJ n. **86.781.069/0001-15**, com fulcro no artigo 30, **caput da Lei nº 13.303/2016**, no valor de **R\$ 15.621,00**, com prazo de execução dos serviços em 12(doze) meses, por encontrar amparo na legislação vigente, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros que escapam da análise desta Assessoria.

Como condição para sua eficácia, a Inexigibilidade deverá ser ratificada pelo Presidente da Companhia, após o que deverá ser publicado o Extrato no Diário Oficial do Estado e no site eletrônico [www.deso-se.com.br](http://www.deso-se.com.br).

Salvo melhor juízo, essa é a orientação de caráter opinativo elaborada de acordo com os subsídios fornecidos.

Aracaju/SE, 10 de abril de 2024.

**EMERSON DANTAS MENEZES**  
ADVOGADO -OAB/SE 3.172  
Câmara Técnica de Licitação e Contratos

**Aprovo** parecer 168/2024 pelos fundamentos legais. Dr. André Luis Pereira Oliveira. Superintendente Jurídico.

Processo administrativo nº. 6828/2024 ratificado e homologado pelo Diretor-Presidente Luciano Gois Paul, para contratação da **ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A**, CNPJ n. 86.781.069/0001-15, acatando como razão de decidir os pareceres técnicos.