

# **FÓRUM DA REDE DE GESTÃO PÚBLICA DO PIAUÍ – REGEPI**

**Inovação na Gestão Pública**

**ANAIS**

**VOLUME 01  
ANO 2018**

# LICITAÇÃO

(Comunicação Oral)

## SUMÁRIO

A IMPORTÂNCIA DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE – PMI  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. (Autor (a) Messias Rodrigues da Silva; Juciele Mayara  
da Silva) **4**

ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE MÁ VERSAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS  
ATRAVÉS DE INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO. (Autor (a) Denise Juliana Bezerra de  
Pontes Barbosa; José Carlos de Castro Barbosa) **18**

## A IMPORTÂNCIA DO PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE – PMI NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

<sup>1</sup> DA SILVA. Messias Rodrigues  
Juciele Mayara da Silva

### RESUMO

Este trabalho apresenta dentro sua realidade na administração pública o desenvolvimento eficiente de serviços a serem prestados à comunidade e o constante surgimento de inovações procedimentais e tecnológicas ao qual impulsionaram o Estado a desenvolver mecanismos que reduzissem a sua ação monopolista, o que determinou uma maior aproximação com a iniciativa privada.

Neste contexto e escassez recursos dado a grave crise financeira que afligem Estados e Municípios, foi observado a necessidade de maior aproximação com os entes privados, vez que, a transição de *Estado-Empresário* para *Regulador* se fez necessário em virtude do processo de privatização desenvolvido em escala, de modo a dotar o Estado de um sistema eficaz de controle, sendo este determinante quanto na burocracia do País.

Frente a este cenário, o Procedimento de Manifestação de Interesse se torna o principal canal de comunicação entre a iniciativa privada para com a Administração Pública, no tocante a apresentação de projetos e investimentos.

**Palavras chave:** Artigo Científico; Administração Pública; Parcerias Públicas Privadas; Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI.

### ABSTRACT

This work presents within its realities in the public administration the efficient development of services to be provided to the community and the constant emergence of procedural and technological innovations, which impelled the State to develop mechanisms that would reduce its monopolistic action, which determined a closer approximation with to private initiative.

In this context and scarce resources given the serious financial crisis that afflict States and Municipalities, it was observed the need for greater approximation with private entities, since, the transition from Business to Regulator became necessary due to the privatization process developed in

---

<sup>1</sup> Graduado no Curso de bacharelado em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina – CEUT/PI, Pós-Graduado em Direito Público: Administrativo, Constitucional e Tributário, E-mail: messias\_rodrigues2@hotmail.com

scale, in order to provide the State with an effective system of control, being this determinant as much in the bureaucracy of the Country.

Against this background, the Manifestation of Interest Procedure becomes the main channel of communication between the private initiative to the Public Administration, regarding the presentation of projects and investments.

**Keywords:** Scientific article; Public administration; Private Public Partnerships; Manifestation of Interest Procedure - PMI.

## INTRODUÇÃO

As parcerias públicas privadas possuem uma enorme importância no cenário nacional, tendo em vista o grande debate ao qual têm sido amplamente discutidas entre várias esferas da administração pública, refletindo assim o interesse crescente em estabelecer parceria entre os setores públicos e privado, com o propósito de obter sinergias que coadunem a sociedade como um todo por intermédio do aproveitamento de vantagens competitivas de cada agente.

Um exemplo, é a Concessão dos Serviços de Abastecimento e Esgotamento no Brasil, onde apenas 322 municípios possuem seus sistemas com gerenciamento privado, ao qual corresponde apenas 6%, vez que, se traduzindo em investimentos está no patamar de 20%, demonstrando assim a força da iniciativa privada dentro deste mercado tão pujante.

Frente a este cenário, o papel do Estado como provedor desses serviços fundamenta-se na premissa de que há monopólio natural e, portanto, a existência de mais de um produtor se mostra antieconômica, ou seja, a necessidade de investimentos vultuosos se faz necessário associada a economia de escala justificada a existência de uma única empresa provendo, indo assim de encontro com a necessidade dos potenciais consumidores/população.

Urge esclarecer que a imperatividade de a Administração colocar à disposição da coletividade serviços públicos passíveis de fruição em bases adequadas mais sem a devida organização e aplicação de recursos que venham a melhorar a eficiência dos trabalhos fizeram com que houvesse debates quanto da delimitação dos contornos dos serviços a serem diretamente ou indiretamente prestados pelo Estado.

A par disso o PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse) consiste com isso em uma importante ferramenta ao dispõe a Administração Pública para conseguir de maneira organizada as percepções da iniciativa privada sobre determinado tipo de empreendimento, demandados a realização



por empresas privadas de estudos técnicos que compõem a macro etapa de preparação e planejamento para uma concessão de serviço público.

Tal fundamento, encontra-se guarnecidos no artigo 21 da Lei Federal nº 8.987/1995 e no artigo 2º da Lei Federal 11.922/2009. A contento, sua juridicalidade pode ser extraída da Constituição Federal, uma vez que o procedimento representa uma oportunidade aprimorada de trabalho da Administração pública.

Insta salientar que os benefícios teóricos do Procedimento de Manifestação de Interesse estão alinhados, em primeiro lugar, ao seu potencial de prover eficiência econômica aos contratos administrativos de delegação da prestação de utilidades públicas.



O modelo inserido em 1980 na Inglaterra é referência para outros países do mundo com sua estrutura de funcionamento integrado e regulação bipartite, onde órgãos diferenciados fiscalizam a qualidade da água e os serviços prestados, ou realizam o estudo das tarifas praticadas e modelos de regulação. Uma outra entidade pública é responsável por combater práticas anticompetitivas entre empresas e acompanhar processos de compra e fusão, que se tornaram correntes desde a abertura de capital das companhias de saneamento.

Não obstante, a metodologia abordada para a construção deste artigo científico se deu por meio de estudo bibliográfico, implicando a aprendizagem de um conjunto de conhecimento e domínios metodológicos-técnicos.

## **1. PMI: Origem conceitual com os seus fundamentos e regulamentações**

O Procedimento de Manifestação de Interesse é um instrumento atualmente institucionalizado por meio do Decreto Federal nº 8.489 de 2 de Abril de 2015, bem como pela Lei Federal 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos por meio do seu artigo 21<sup>2</sup>; art. 31 da Lei Federal no 9.074/95, que estabelece normas para outorga, prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos; e no art. 3º da Lei Federal 11.079/04, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, consistindo-se em um procedimento pelo qual os interessados manifestam seu interesse em participar da modelagem de determinado Projeto, obtendo autorização junto à Administração Pública para realização de estudos referentes ao objeto a ser eventualmente contratado.

---

<sup>2</sup> Artigo 21 da Lei Federal 8987/1995: Os estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à concessão, de utilidade para a licitação, realizados pelo poder concedente ou com a sua autorização, estarão à disposição dos interessados, devendo o vencedor da licitação ressarcir os dispêndios correspondentes, especificados no edital.





## Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

A manifestação de interesse já estava, portanto, prevista desde 1995, através da Lei de Concessões. Mas por questões não muito claras ainda não tinha sido usada e contextualizada de forma clara.

Esse procedimento como se observou está regulamentado a mais de dez anos em nosso país, reproduz a prática usual em países como Inglaterra, Itália, Canadá, África do Sul, Irlanda ou Austrália de solicitação, pela Administração Pública, da chamada *Expression of Interest* (Expressão de Interesse). São características da Expressão de Interesse, segundo CINTRA e PIRES (p. 26,2016).

- A iniciativa de Expressão de Interesse, geralmente, é da Administração Pública;
- O entendimento acerca da necessidade do projeto já está consolidado por parte da Administração Pública, tendo colhido apoio político interno para o seu desenvolvimento, aprovações regulamentares e base técnica suficiente para orientar pessoas;
- A Administração Pública está, por meio desse procedimento, realizando a divulgação de sua intenção e formalizando-a, junto ao mercado.

Poderão utilizar esse procedimento os órgãos da Administração Pública direta e indireta que tiverem interesse em obter informações técnicas, econômico financeiras e jurídicas para projetos de sua competência. O recebimento de Manifestações de Interesse não representa a abertura de procedimento licitatório e a utilização dos resultados obtidos não caracterizará qualquer vantagem ou privilégio ao particular no posterior processo licitatório.

No Brasil, portanto, O PMI serve ao órgão da Administração Pública que tenha por objetivo<sup>3</sup>:

- Divulgar sua intenção e recolher subsídios adicionais para a consolidação de ideias acerca do projeto, antes de se iniciar o processo licitatório propriamente dito;
- Realizar sondagens de mercado de modo formal, sem assegurar direitos de participação no processo licitatório posterior e particulares que tenham contribuído com ideias ou projetos;

<sup>3</sup> Atualmente no Estado do Piauí 11 Municípios iniciaram seus PMI's com o intuito de fazer a concessão dos serviços públicos de abastecimento e esgotamento sanitário, tendo em vista que a atual concessionária que presta serviços está em fase de extinção, tendo como primeira cidade a fazer o PMI a capital do estado, sendo Teresina.





- Transferir ao futuro concessionário, parcialmente, o ônus de arcar com custos da elaboração dos documentos e estudos necessários ao processo licitatório.

Não obstante, trazendo para o nosso Estado, atualmente quem pode se utilizar desta importante ferramenta foi a Capital do Piauí, sendo Teresina, por intermédio do Governo do Estado, ao qual ocorreu a subconcessão dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário para uma Empresa privada. Não obstante, muitos municípios piauienses observando essa nova vertente, bem como já almejando arrecadação própria, seja ela direta ou indiretamente, partiram também para seus estudos de viabilidade técnica e financeiras tendo como foco, os seus sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário.

Atualmente, municípios como *Parnaíba, Cocal, Bom Princípio do Piauí, Ribeiro Gonçalves, Castelo do Piauí, Landri Sales, Cristino Castro, Cocal de Telha e Eliseu Martins* estão com os seus PMI's em fase inicial, em execução dos estudos ou em fase final para posterior apresentação via audiência pública a realidade e os problemas existentes de cada sistema quanto ao sistema de abastecimento e esgotamento sanitário.

Nos últimos anos, os PMI's aconteceram com certa intensidade, especialmente no âmbito municipal conforme já demonstrado em linhas atrás. E isso aconteceu em grande medida pelas vantagens que o PMI oferece para a Administração Pública, na qual pode-se destacar a desnecessidade de haver dotação orçamentária pelo Poder Público; tendo em vista que este não precisa desembolsar recursos para custear os projetos, pois quem arca com o custo do projeto e dos estudos é a parte vencedora da licitação que, que por sua conta o risco elabora estes estudos, para em uma eventual licitação se reembolsado pela Pessoa Jurídica vencedora do certame, eximindo-se assim a administração pública de qualquer ressarcimento..

Outra vantagem à Administração Pública está no risco, que é alocado ao setor privado, uma vez que a esta não tem a obrigação de aproveitar o projeto. Logo, acaba por se beneficiar com a *expertise* da iniciativa privada, da qual a Administração muitas vezes não possui em seus quadros de servidores.

Ressalta-se que o PMI não fere nenhuma norma legal, bem como não causa nenhum prejuízo a terceiros, muito menos a empresa delegatária dos serviços, pois repita-se, o Município não tomou nenhuma decisão administrativa, tendo aberto somente procedimento para realização de estudo por conta e risco da iniciativa privada que apresentaram interesse para a elaboração.



Ministério  
da Fazenda



## Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

O PMI também proporciona agilidade na contratação e permite a aplicação da expertise e das inovações tecnológicas existentes no mercado no desenvolvimento de projetos públicos, resultando em melhores serviços para a população. Seus principais objetivos são:

- Recolher subsídios adicionais para a consolidação de ideias sobre o projeto;
- Realizar sondagem de mercado de modo formal, sem garantir a participação de particulares que tenham contribuído com ideias e propostas;
- e transferir, parcialmente, ao futuro concessionário, o ônus dos custos de elaboração dos documentos necessários ao processo.

Cumpra observar que a manifestação de interesse traz vantagens tanto para o governo que a utiliza como para a iniciativa privada para a captação desta *expertise*.

## 2 – PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE COMO PRÉ-REQUISITO PARA CONCESSÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Preliminarmente há uma controvérsia a respeito da necessidade de autorização legislativa para a delegação de serviços públicos, por meio de concessão e permissão, sendo necessário antes se ter como pré-requisitos o Estado ou Município possuir Plano Municipal de Saneamento Básico concomitantemente com o estudo de viabilidade técnica e financeira chamada assim de PMI bem como Decreto que regulamente os serviços que serão objetos da concessão/permissão.

Como se observar, o artigo 175 da CF/88 dispõe que o poder público, na forma da Lei exige a prévia autorização para delegação de determinado serviço público ou se a atuação legislativa terá a finalidade de estabelecer as condições genéricas necessárias a delegação dos serviços públicos.

No caso tem tela, Marçal Justen Filho (2003, p, 176) afirma:

(...). A decisão de transferir a gestão do serviço para particulares envolve, portanto, interesses muito relevantes e de natureza transcendente. Não se trata de decisão inserida na órbita de competência do Poder Executivo. Depende do





exame, aprovação e regulamentação do Poder Legislativo, por meio de cuja manifestação retrata-se a concordância do povo à alternativa adotada.<sup>4</sup>

Desta forma a modalidade a ser perseguida para a escolha da melhor proposta técnica e financeira quanto ao PMI e a chamada pública, vez que, a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, mais conhecida por Lei Geral das Licitações e Contratos, teve por finalidade regulamentar o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal. Neste artigo, a carta magna determina os princípios obrigatórios e irrevogáveis a serem cumpridos por todos os entes públicos em todos seus atos e procedimentos administrativos.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...).

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1988).

Neste contexto, licitação segundo Justen Filho (2010, p. 11) “é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos”. Esses procedimentos administrativos são àqueles estabelecidos pela Lei nº 8.666/93.

---

<sup>4</sup> Deve-se observar que as Parcerias Públicos Privadas administrativa podem inserir, também, a contratação de serviços administrativos, ou seja, serviços privados prestados a administração Pública, sempre tendo como pré-requisitos para a concessão possuir PMI, PMSB e Decreto que regule os serviços a serem delegados.





Geralmente, esta seleção da proposta mais vantajosa se expressa pela equação menor preço versus melhor produto, ou seja, busca-se a melhor proposta para atender e resguardar o interesse público.

Ademais, cumpre observar que a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações) veda, a delimitação técnica do objeto de forma a privilegiar marcas ou características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, conforme artigo 7º, §5º, vez que a particularização do objeto deverá ser feita de forma precisa que traga a realidade atual do serviço ou obra a ser licitada pelo Estado ou Município.

Não obstante, as formas pelas quais trabalhos técnicos indispensáveis a estruturação de licitações, no âmbito das leis que tratam do regime das concessões, podem ser executados no país ser o objeto deste trabalho. É de se verificar que o ponto é essencial, pois o lançamento de certames para essas outorgas é instituído de características próprias conforme assevera Marçal Justen Filho ao qual coloca a questão em evidência, ao afirmar que:

(...) o estudo das licitações para outorga de concessões não costuma merecer maior autonomia. Como regra, presume-se que os princípios e regras acerca das licitações aplicam-se indistintamente para todas as espécies contratuais. Daí se segue a conclusão – inadequada – de que as licitações atinentes a concessões não apresentam maiores especialidades, submetendo-se ao regime geral vigente para toda e qualquer contratação administrativa.

#### **4. DIFERENÇA ENTRE A MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE – MIP E PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE – PMI.**

Urge esclarecer, que em outros atos normativos utilizam-se da expressão Manifestação de Interesse – **MIP**, dos quais pode-se extrair a sua caracterização como procedimento instaurado pela Administração Pública.



**Ministério  
da Fazenda**



A diferença entre o **PMI** e **MIP** também é destacada na legislação com a caracterização de procedimentos de manifestação de interesse denominado como espontâneo ou provocados.

O PMI espontâneo seria aquele instaurado pelo órgão ou entidade da administração pública, a partir da identificação de uma necessidade pública que possa ser satisfeita por meio da realização de concessão outorgada nos temas da Lei de concessões ou da Lei das PPP's. Neste caso, ocorrerá um processo administrativo ao qual irá desaguar no Decreto de regulamentação do PMI, bem como na nomeação de três membros da administração pública, dentre os serviços e comissionados que irão dá o apoio, bem como supervisionar os serviços de estudos ora executados pelos interessados.

O PMI provocado, também conhecido como MIP, seria iniciado a partir da provocação de particular interessado, mediante requerimento de autorização, endereçado ao órgão ou entidade competente, para realizar os estudos e preparar os documentos que possam embasar a outorga.

## **5. OS POSSÍVEIS PROBLEMAS A SEREM CONTORNADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUANTO AO PMI.**

Indubitável é o fato de que a Lei Federal nº 9.074/1995, em seu artigo 31, não vedou que responsáveis pelos projetos básico e executivo (“os autores ou os responsáveis economicamente”) participem das licitações que decorram dos estudos que produziram não implica na postura do poder público de ignorar eventuais conflitos de interesse entre os responsáveis pelos estudos e o futuro procedimento licitatório a ser elaborado pela Administração pública.

Neste contexto, cabe ao poder público gerir eventuais riscos de conflito de interesse entre os interessados em produzir os estudos de viabilidade e a futura licitação. Tal gestão deve ser iniciada desde antes da publicação do PMI.

Se estamos a falar de um projeto que, pelas suas características, apresenta reduzido potencial de competição na futura licitação, as cautelas do setor público devem ser redobradas. Do ponto de vista concreto, o setor público deve realizar esforços efetivos para aumentar o caráter de competitividade.





Posta assim a questão, o setor público deve prever e implementar mecanismos no PMI que lhe permita acessar os reais interesses das pessoas que tenham requerido autorizações para a realização dos estudos de viabilidade em seus Estados ou Municípios. O setor público assim poderá requerer que os interessados preencham as seguintes declarações com o intuito de afastar qualquer intenção que não esteja assim demonstrada pelo interessados, sendo estes: (i) declaração sobre qual é o patrocinador dos estudos; (ii) declaração dos responsáveis técnicos pelos estudos; (iii) declaração sobre como a realização dos estudos será financiada (capital próprio ou de terceiros); (iiii) declaração sobre o interesse ou não de participar da eventual licitação, de modo direto ou indireto, se o estudo produzido for utilizado pelo poder público.

Convém ressaltar que segundo Pereira Ramos (p.2017, 2011) assim assevera:

O setor público deve, portanto, analisar e motivar suas decisões sobre o PMI, em função do setor e do projeto de infraestrutura objeto dos estudos de viabilidade, a respeito de suas estratégias para a mitigação de eventuais conflitos de interesse, principalmente nos casos em que, em função do setor ou das peculiaridades do projeto, houver apenas poucos players, quer na posição de consultores, quer na posição de potenciais licitantes. Reforça-se, portanto, a necessidade de que o poder público, já no primeiro momento, tenha o conhecimento a respeito do mercado provedor dos estudos para, então, definir as regras concretas de cada PMI.

Outro problema a ser superado e muito comuns que comprometem a qualidade da entrega dos resultados de um projeto de PMI estão adormecidos a um equipe que não se dedica exclusivamente para esse assunto, tendo outras atribuições do governo, falta de continuidade dos serviços da equipe, seja pela alta taxa de substituição dos profissionais que compõem a equipe ou trocas de comando das autoridades, falta de recursos para a contratação de consultores e por outro lado excesso de confiança no trabalho destas sem avaliação criteriosa e por fim pessoas com nível de conhecimento abaixo para a posição na gestão destes procedimentos haja vista que o Gestor não concede a seus subordinados cursos profissionalizantes.



Mister se faz ressaltar que este quadro está mudando, posto que a necessidade de se buscar recursos, faz com que muitos gestores designem mais e mais servidores para este ramos de grande importância<sup>5</sup>.

## 7. CONCLUSÃO

Em remate, este artigo teve o objetivo de trazer alguns aspectos a respeito do Procedimento de Manifestação de Interesse – PMI, ao qual já possui ampla difusão no ordenamento jurídico brasileiro, em especial no Estado do Piauí, haja vista que muitos municípios estão aderindo a esta importantíssima ferramenta que é a captação de ideias, tecnologias sem qualquer custo ao poder público, ao qual interessados contribuem com a etapa preparatória de licitações de concessões e permissões, instituindo assim, interação formal, amparada em lei, entre a Administração Pública e entes privados.

Urge esclarecer que a sua importância é ressaltada quando se tem em vista a complexidade da vida contemporânea, a constante e célere evolução tecnológica e, sobretudo, os diversos anseios que permeiam a sociedade ao qual o Estado não consegue alcançar, abrindo-se espaço para que pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada possam contribuir, formalmente, para a proposição de soluções, a serem discutidas, delineadas e internalizadas pelo próprio Poder Público.

A guisa de informação, os interessados em participar do PMI não são contratados pela Administração Pública, pois atuam em regime de colaboração com ela tendo com base em

---

<sup>5</sup> Metade dos Municípios do Piauí não possuem arrecadação própria e ficam refém de recursos provenientes da UNIÃO, seja ele o FPM ou FUNDEB, vez que 70% dos municípios possuem coeficiente 0,6% e por conta disso recebem repasse mínimo (FPM). Segundo o IPEA, 2.693 municípios com até 10 mil habitantes arrecadam apenas o equivalente a 4% de suas despesas, bem como os municípios com mais de 10 mil até 20 mil habitantes arrecadam 8,9% de suas despesas, subindo assim o percentual para 13% os municípios acima de 20 mil habitantes.



## Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

autorizações emitidas de forma transparente, as quais devem ser tornadas públicas e estendidas a outros interessados que possam contribuir com a Gestão.

Por isso, o poder público, por intermédio do PMI, tem que ter consciência de que cada pequena decisão pode ter consequências positivas ou negativas no relacionamento com a iniciativa privada (quer seja com os potenciais investidores, quer seja com o mercado provedor de estudos de viabilidade).

Como se observa, o PMI deve ser o ponto de equilíbrio de interesses na estruturação de concessões. O exercício da função administrativa deve seguir regras predeterminadas que disciplinem o seu desenvolvimento e prevejam a interação entre os particulares envolvidos com a decisão administrativa e a Administração Pública de maneira transparente e procedimentada.

Portanto, o PMI se mostra, a um só tempo, como mecanismo de atuação democrática do Poder Público, pois admite a participação da sociedade na formulação de estudos, projetos e sugestões em geral a respeito de outorgas a serem realizadas, e controlando, com a necessidade de transparência e motivação]ao de todas as decisões que sejam realizadas pela Administração Pública.

## 8. REFERÊNCIAS

**LIMA**, Mário Márcio Saadi. O procedimento de manifestação de interesse à luz do ordenamento jurídico brasileiro/Mário Márcio Saadi Lima; Coordenação: Rafael Valim, Augusto Neves Dal Pozzo – 1º ed. – Belo Horizonte -: Fórum, 2015.

**BITTENCOURT**, Sidney. Parceria público-privada passo a passo: (Comentários à Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de PPP na Administração Pública). 2. Ed. Ver. E atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

**SHINOHARA**, Daniel Yoshio, Parcerias público-privada no Brasil/Daniel Yoshio Shinohara, José Ferreira Savoia. Barueri, SP: Manole, 2008.



Ministério da Fazenda





**OLIVEIRA**, Rafael Carvalho Rezende, Administração pública, concessões e terceiro setor / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 3. ed.rev. ampl. E atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

**CINTRA**, Marina; **PIRES** Ariovaldo. Algumas considerações sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse. São Paulo, 2006.

**PEREIRA**, Bruno Ramos. Procedimento de Manifestação de Interesse entre o Setor Público e o Setor Privado: Monólogo ou Diálogo Público ou Privado?. São Paulo. SP.20111.

**DECRETO** 8.489 de 02 de abril de 2005 – Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.

<https://www.zenite.blog.br/o-procedimento-de-manifestacao-de-interesse-pmi-como-um-instrumento-de-planejamento-eficiente-e-democratico-de-concessoes/>

## ANÁLISE DA POSSIBILIDADE DE MÁ VERSAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS ATRAVÉS DE INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO

<sup>6</sup>Denise Juliana Bezerra de Pontes Barbosa

<sup>7</sup>José Carlos de Castro Barbosa

### RESUMO

Para atender as demandas sociais, a Administração Pública contrata com particulares o fornecimento de bens e serviços. Tais contratações devem ser precedidas de licitação, conforme Art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988, ressalvadas as hipóteses de inexigibilidade, dispensa de licitação e licitação dispensada, previstas na Lei 8.666/1993. Tais procedimentos de contratação precisam seguir criteriosos requisitos impostos pela norma pátria. Podem existir casos em que a licitação é inexigível, de acordo com a legislação brasileira e culminar em hipóteses em que esses institutos podem ser distorcidos, provocando na má aplicação de recursos públicos. Trata-se de um artigo de revisão bibliográfica que organizou situações de aplicação inadequada de recursos públicos, através da má utilização do instrumento de inexigibilidade de licitação. Constatou-se que as possibilidades de inexigibilidade apresentam fragilidades procedimentais que podem induzir tanto os particulares quanto os agentes públicos a afastarem-se do interesse público agindo segundo critérios inescrupulosos, malversando recursos públicos.

Palavras-chave: Inexigibilidade. Licitação. Má versão.

### ABSTRACT

In order to meet the social demands, the Public Administration contracts with individuals the supply of goods and services. Such contracting must be preceded by a bidding, according to Art. 37, XXI of the Federal Constitution of 1988, except for the hypotheses of unenforceability, exemption from bidding and bidding waived, provided for in Law 8.666 / 1993. Such hiring procedures must follow the strict requirements imposed by the mother country rule. There may be cases in which the bidding is unenforceable, in accordance with Brazilian law and culminating in cases where these institutes may be distorted, leading to misapplication of public resources. It is a bibliographical review article

<sup>6</sup> Bacharel em Administração, Especialista em Gestão Pública e em Gestão de Pessoas, Mestranda do Curso de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí. Analista Administrativo da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH, [denisejbpontes@hotmail.com](mailto:denisejbpontes@hotmail.com)

<sup>7</sup> Bacharel em Administração, Especialista em Gestão Pública e em Perícia e Auditoria Contábil. Policial Rodoviário Federal, PRF, [j.carboza@hotmail.com](mailto:j.carboza@hotmail.com)

that organized situations of inadequate application of public resources, through the misuse of the instrument of unenforceable bidding. It was found that the possibilities of inexigibility present procedural weaknesses that may induce both individuals and public agents to move away from the public interest by acting unscrupulous criteria, embezzling public resources

Key-words: Inexigibility. Bidding. Misuse.

## 1 INTRODUÇÃO

Para atender o interesse público a Administração Pública, no desempenho de suas complexas atividades, necessita dispor de bens e serviços fornecidos por particulares, sendo, com esses, obrigada a firmar diversas espécies de contratos.

Como regra, essas contratações devem ser precedidas de licitação, conforme normatiza o inciso XXI, do Art. 37, da Constituição Federal Brasileira de 1988. Dessa forma, o Administrador não está livre para promover as contratações e alienações das quais depende o sucesso do governo, prática que ensejaria aplicações de recursos duvidosos e impróprios, feriria eminentes princípios do ordenamento jurídico pátrio e que tornariam a Administração Pública gestora de interesses inescrupulosos em detrimento dos coletivos.

O legislador pretendeu assegurar que o processo de escolha do fornecedor a contratar com a Administração Pública dê condição de igualdade a todos os concorrentes e que, de fato, seja selecionado o fornecedor com proposta que melhor atenda ao interesse público, de modo a estabelecer a melhor relação custo/benefício para a Administração.

A Constituição Federal de 1988 impôs o dever de licitar a todas as pessoas integrantes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), que compõem a chamada administração direta, bem como às entidades da administração indireta, como as autarquias, as fundações, as empresas públicas e sociedades de economia mista.

Entretanto, o próprio ordenamento cria exceções ao dever de licitar, nos casos onde haja possibilidade de inexigibilidade ou dispensa de licitação. O legislador ordinário procurou anunciar os casos que escapariam ao dever de licitar, elencando-os no texto legal e estabelecendo criteriosos requisitos para seu uso.

É preciso, então, distinguir a dispensa de licitação da inexigibilidade de licitação, uma vez que a primeira ocorre quando o procedimento licitatório é materialmente possível, mas se



torna inconveniente ou inoportuno para a Administração, já a inexigibilidade é o caso de inviabilidade de competição, o que, por sua vez, torna a própria licitação inviável, por ser ela essencialmente competitiva.

Questiona-se a eficácia e efetividade das contratações por inexigibilidade de licitação. Objetiva-se investigar se a intenção do legislador guarda consonância com a interpretação e com a prática desses procedimentos. Até que ponto podemos afirmar que as inexigibilidades de licitação atendem aos princípios da Legalidade e Moralidade, no gasto público brasileiro?

Nesse sentido, presente trabalho, trata de uma revisão bibliográfica que busca identificar os casos em que a licitação é inexigível, de acordo com a legislação pátria, e investigar as hipóteses em que as inexigibilidades de licitação podem ser distorcidas e culminar na má aplicação de recursos públicos.

Dessa forma, agrupou-se em uma única base de dados todas as informações coletadas, cujas fontes se encontram em bibliotecas, órgãos públicos, publicações, entre outros. Conseguiu-se obter um panorama mais completo sobre as possibilidades de aplicação inadequada de recursos públicos, através da má utilização da inexigibilidade de licitação.

Ressalte-se a grande relevância que possui este estudo, uma vez que, com a sua divulgação, a sociedade, em sua grande maioria leiga em relação à aplicação de recursos públicos, passará a ter conhecimento sobre como cobrar dos gestores públicos uma postura legal e moral mais adequada. Espera-se que o gestor público, tendo sua conduta, imoral, escancarada e do conhecimento de toda a sociedade, passe a ter maior zelo na aplicação dos recursos de uso comum do povo, com o objetivo de propiciar o desenvolvimento econômico e diminuir as desigualdades sociais.

## 2 CONCEITO DE LICITAÇÃO

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2011), a licitação pode ser definida como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por eles controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados com o objetivo de atender suas demandas.



No mesmo sentido, de forma precisa e direta, Hely Lopes Meirelles (2004) afirma que licitação é um procedimento administrativo mediante o qual a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2013 p. 532), por sua vez, e de maneira bastante assertiva, afirma que licitação:

[...] é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de *competição*, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Dessa forma, conclui-se que a licitação tem a natureza jurídica de um procedimento administrativo com finalidade precípua de seleção.

Cabe, ainda, afirmarmos que se trata de um procedimento com ordenada sequência de atividades, sendo composto de rigorosos regramentos que vinculam a conduta do administrador, segundo Carvalho Filho (2011). Além disso, destaca-se a valorização da livre iniciativa proporcionada pelo certame, uma vez que se cria um ambiente de igualdade de oportunidades entre os interessados em contratar com o Poder Público.

## 2.1 Regramento constitucional da licitação

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, trata expressamente da licitação em diversos dispositivos. Em seu art. 22, XXVII, estabeleceu como competência privativa da União legislar sobre:

[...] normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III.

Assim, compete à União legislar sobre normas gerais, ficando a cargo dos Estados, Distrito Federal e Municípios normatizar sobre as normas específicas. Tais normas gerais são atualmente veiculadas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Entretanto, para





Justen Filho (2004), sobre o prisma teórico, a referida lei possui normas gerais e específicas sobre licitações e contratos administrativos. Para esse administrativista, as gerais são aquelas que vinculam todos as esferas federativas e as especiais seriam somente as que criam obrigações puramente dirigidas especificamente para a União.

O princípio da obrigatoriedade da licitação está enunciado no art. 37, XXI, que vincula que:

[...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A obrigação de licitar vincula todos os órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário das entidades políticas e as pessoas jurídicas a elas vinculadas, bem como o Tribunal de Contas e o Ministério Público. A aplicabilidade dessa obrigatoriedade na Administração indireta alberga tanto as entidades de direito público quanto as de direito privado.

O Art. 173, § 1º, da Lei 8.666/93, faz menção à lei que disciplinará o estatuto jurídico de empresas públicas e sociedades de economia mista, a já publicada Lei 13.303/2016, dispondo sobre licitação, entre outros temas. O *caput*, do mesmo dispositivo legal, afirma que a outorga de concessão ou permissão de serviços públicos serão, também, precedidas de certame licitatório.

### 3 DISCIPLINA LEGAL DA LICITAÇÃO

A regulamentação do comando constitucional que disciplina a forma mais vantajosa e igualitária para a aplicação das verbas públicas foi suprida com a introdução, no ordenamento jurídico, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que é o Estatuto Geral dos Contratos e Licitações Públicas, fonte legislativa primária disciplinadora das licitações.

Essa Lei ingressou no sistema jurídico brasileiro com a iminente tarefa de moralizar o administrador público, restringindo drasticamente sua margem de escolha do fornecedor, de



forma a reduzir as possibilidades de direcionamento das contratações. Esta Lei está em consonância com o artigo 170 da Constituição Federal de 1988 que afirma a livre concorrência como um dos princípios da ordem econômica.

A Lei Geral das Licitações e Contratos Administrativos surgiu com metas primordiais de tornar o procedimento licitatório mais transparente, assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e propiciar aos interessados iguais oportunidades de participação no certame.

Esse diploma legal trouxe cinco diferentes modalidades de licitação, cada uma com características ímpares. São elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

Para muitos estudiosos do tema, essa norma peca pelo excesso, tendo ultrapassado os limites constitucionais, pois deveria conter apenas regras gerais, o que não se percebe pela leitura do texto legal. A legislação federal atualmente vigente vai muito além de fixar padrões de conduta, estabelecendo, na verdade, rotinas de serviços em seus mais minuciosos detalhes. Dessa forma, torna-se contraditório reconhecer-lhes o caráter geral.

Posteriormente, em 17 de julho de 2002, foi publicada a Lei nº 10.520, que regula uma modalidade de licitação denominada de Pregão, o qual pode ocorrer de forma presencial e eletrônica. Essa norma tem caráter especial diante da Lei Geral, pois disciplina especificamente uma nova modalidade licitatória. Ela revogou o parágrafo 8º do art. 22 da Lei nº 8.666/93, passando a autorizar a criação de novas modalidades, implantando o pregão para a aquisição de bens e serviços comuns.

Dentre as tantas outras leis que vieram a disciplinar o tema, pode-se destacar, também, a Lei Complementar nº 123 (Estatuto Nacional da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte) que criou um regramento diferenciado, favorecendo as empresas nela enquadradas, a exemplo do critério de desempate.

### 3.1 Dispensa de licitação

O artigo 24 da Lei 8.666/93 traz, de forma taxativa, 33 (trinta e três) hipóteses em que a licitação, embora possível de ser realizada, poderá, segundo a discricionariedade do gestor, ser dispensada.



Dessa forma, a Administração quebrou a rigidez do processo licitatório para casos especiais de compra sem desprezitar os princípios da Legalidade, da Moralidade e da Isonomia.

A contratação por meio da dispensa de licitação deve limitar-se a aquisição de bens e serviços indispensáveis ao atendimento da situação de emergência predefinida no texto legal, a qual necessitará ser comprovada nos autos do processo de contratação.

Não é ambição deste artigo analisar as possibilidades legais de dispensa de licitação, razão pela qual, limitar-nos-emos a afirmar que suas possibilidades de ocorrência surgem em razão do valor, de situações excepcionais, do objeto ou da pessoa.

#### **4 INEXIGIBILIDADES DE LICITAÇÃO E RESPECTIVAS POSSIBILIDADES DE MÁ APLICAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS**

A inexigibilidade de licitação encontra-se normatizada no artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos. Nesses casos, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou um fornecedor que atenda às necessidades da Administração.

Desse modo, resta frustrada a possibilidade de execução do certame licitatório, já que essa decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração, tendo, portanto, na competição sua mola propulsora.

Como visto, a licitação é a regra, no entanto, quando inviável a competição ela será inexigível, pois não existem os pressupostos para uma escolha objetiva que assegure a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

Marçal Justen Filho (2012) exemplifica que a inviabilidade de competição, pode ocorrer por ausência de alternativas, por ausência de mercado concorrencial, por ausência de objetividade na seleção do objeto e por ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

Importante ressaltar que uma vez caracterizada a situação de inexigibilidade de licitação, a decisão de não realizar o certame é vinculada, não restando alternativa à Administração senão a contratação direta. Entretanto, apesar de se excluir a possibilidade de deflagração de certame





licitatório, a inexigibilidade de licitação será efetuada através de um procedimento rigoroso com a observância dos princípios que regem a Administração Pública, sobretudo, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse ponto reside o objeto de estudo do presente artigo.

Samuel Espíndola (2012, p. 53) afirma que:

Os princípios designam a estruturação de um sistema de ideias, pensamentos ou normas por uma ideia mestra, por um pensamento chave, por uma baliza normativa, donde todas as demais ideias, pensamentos ou normas derivam, se reconduzem e/ou se subordinam.

Servindo-se de outras palavras, mas, com posicionamento semelhante, Norberto Bobbio (1997, p. 158) afirma que “os princípios gerais de direito são, de fato, normas fundamentais ou generalíssimas do sistema”.

Inferimos, portanto, que os princípios do direito expressam a condensação dos valores firmados por toda a sociedade, sendo sua observância imposta a todos os administradores e administrados.

Os possíveis enquadramentos de determinada contratação como inexigibilidade de licitação estão dispostos no Art. 25, da Lei 8.666, em rol exemplificativo, conforme se segue:

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;



II-para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Sobre o disposto acima, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 560) salienta, com clareza inigualável, que:

[...] a relação de inexigibilidade *não é exaustiva*. Com efeito, o art. 25 refere que a licitação é inexigível *quando inviável* a competição. E apenas destaca algumas hipóteses. Por isto disse, em seguida: “em especial [...]”. Em suma: o que os incisos de I a III do art. 25 estabelecem é, simplesmente, uma prévia e já resolvida indicação de hipóteses nas quais ficam antecipadas situações características de inviabilidade, nos termos ali enumerados, *sem exclusão de casos não catalogados, mas igualmente possíveis*.

Pela análise detalhada do dispositivo legal em questão, corroborada pela doutrina, podemos concluir que as hipóteses previstas nos incisos, I, II e III, do Art. 25, 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.

A situação idealizada pelo legislador no inciso I do Art. 25, acima transcrito, refere-se à existência de fornecedor exclusivo, ou seja, há uma única pessoa, física ou jurídica, no mercado em condições de atender a demanda exarada pela Administração.

Evidentemente, essa condição de exclusividade não pode ser levada aos autos em simples declaração do representante da pessoa a ser contratada, o que traria à contratação horrenda vulnerabilidade, antes disso, necessitará ser comprovada e certificada por instituições idôneas no mercado correlato.

Sobre essa situação, o advogado, mestre e doutor em Direito do Estado, Marçal Justen Filho (2012, p. 416), afirma que “a inviabilidade de competição pode ser evidenciada através de documentação emitida por instituição confiável e idônea, ainda que não integrante no Registro Público de Empresas Mercantis e sem natureza sindical.”





Evidencia-se nesse dispositivo uma possibilidade de má aplicação de recurso público advinda de uma classificação equivocada de determinada pessoa física ou jurídica como sendo fornecedora exclusiva do produto/serviço demandado pela Administração.

Por essa razão, o legislador exige a adequada comprovação dessa condição, bem como incute ao Administrador o dever de analisar a veracidade das informações trazidas aos autos do processo licitatório.

A clareza da redação do inciso II, do Art. 25, não deixa dúvida sobre a hipótese ali prevista, pois afirma 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”.

Resta compreendermos o conceito de serviço técnico, ali mencionado, o qual consta, com razoável clareza, no Art. 13, da Lei 8.666, *in verbis*:

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

- I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
- II - pareceres, perícias e avaliações em geral;
- III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

É evidente que o fornecedor a ser contratado para a execução desse tipo de serviço deverá possuir competências, habilidade e atitudes ou de outros requisitos que denotem que seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação das necessidades da Administração.

Em comentários a essa possibilidade de contratação, Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p. 563) assevera que:





Se o serviço pretendido for banal, corriqueiro, singelo, e, por isto, *irrelevante* que seja prestado por “A” ou por “B”, não haveria razão alguma para postergar-se o instituto da licitação. *Pois é claro que a singularidade só terá ressonância para o tema na medida em que seja necessária, isto é, em que por força dela caiba esperar melhor satisfação* do interesse administrativo a ser provido.

É possível, nesse caso, que mais de uma pessoa, física ou jurídica, possuam os requisitos necessários ao perfeito atendimento do objeto pretendido pela Administração. Nesse sentido, Bandeira de Mello (2013) reconhece a existência de um componente subjetivo ineliminável por parte de quem contrata. Trata-se da discricionariedade administrativa, manifestada pelo poder/dever que o Gestor possui de decidir qual contratação é mais vantajosa para a Administração.

Ao tratar da hipótese de inexigibilidade em questão, Marçal Justen Filho (2012, p. 418), afirma que a pretensão da Administração é buscar, “o desempenho pessoal de ser humano dotado de capacidade especial de aplicar o conhecimento teórico para a solução de problemas do mundo real.”

Dessa forma, a hipótese retratada no inciso II do Artigo 25, da Lei 8.666, decorre da presença simultânea de três pré-requisitos: que o serviço seja técnico especializado, conforme delimitado no art. 13 da Lei 8.666, que tenha natureza singular, ou seja, que possua uma característica especial em relação aos demais serviços, e que haja a necessidade de notória especialização do profissional a ser contratado.

Nesse caso, o Administrador precisará ser bastante cauteloso para verificar o atendimento das condições preestabelecidas no texto da Lei. De modo que o deficiente enquadramento de determinada contratação em qualquer das condições acima referidas culminará na aplicação irregular de verbas públicas.

Ainda nessa seara, temos a hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III, da Lei 8.666, segundo o qual a licitação é inexigível “para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.”

Pela inteligência do citado dispositivo, infere-se que essa possibilidade de contratação direta ocorre quando o Estado diretamente promove eventos artísticos e necessita contratar os profissionais correspondentes. Nesse sentido, o problema surge quando determinado ente público





contrata, por inexigibilidade de licitação, “artistas anônimos”, “comuns”, não consagrados pela opinião pública e tampouco pela crítica especializada.

Naturalmente, as características de um profissional do setor artístico não são passivas de comparação objetiva com as de outro, pois são personalíssimas. Por essas razões, segundo Justen Filho (2012, p. 435), “será impossível identificar um ângulo único e determinado para diferenciar as performances artísticas. Daí a caracterização da inviabilidade de competição.”

Outro ponto de fragilidade das contratações por inexigibilidade de licitação reside na possibilidade de superfaturamento da pesquisa de mercado, prévia à contratação, o que pode elevar sobremaneira o valor a ser despendido pelo Poder Público e propiciar enriquecimento ilícito da pessoa contratada, em detrimento do Poder Público.

Vale ressaltar, que o fato de a licitação ser afastada não significa dizer que o procedimento de inexigibilidade seja arbitrário, antes disso, o agir do Administrador deverá ser pautado pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, elencados no Art. 37 da Constituição de 1988, bem como pelos demais princípios do ordenamento jurídico brasileiro.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo debruçou-se sobre as inexigibilidades de licitações, que ocorrem quando há inviabilidade de competição e estão previstas no Art. 25 da Lei nº 8.666, em rol exemplificativo. Verificou-se que a licitação é a regra, no entanto, quando inviável a competição, ou seja, quando só existir um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração, ela será inexigível.

Evidenciou-se uma possibilidade de má aplicação de recurso público advinda de uma classificação equivocada de determinada pessoa física ou jurídica com sendo fornecedor exclusivo do objeto pretendido pela Administração, situação em que se contrataria por inexigibilidade de licitação. Entretanto, o próprio legislador exige a adequada comprovação dessa condição de exclusividade, bem como incute ao Administrador o dever de analisar a veracidade das informações trazidas aos autos do processo.



## Fórum da Rede de Gestão Pública do Piauí - REGEPI

Da mesma forma, constatou-se que o equivocado enquadramento de um serviço como sendo “técnico especializado”, conforme delimitado no Art. 13 da Lei 8.666, bem como a classificação errônea da necessária “singularidade do objeto” pretendido e da necessidade de “notória especialização” do profissional a ser contratado podem gerar vícios na contratação, por inexigibilidade, e culminar na má aplicação de recurso público.

Verificou-se, também, a possibilidade de gasto irregular de recursos públicos nos eventos que o Estado necessita realizar, pois o Gestor Público, de forma imoral, pode contratar, por inexigibilidade de licitação, profissionais “comuns”, do setor artístico, não consagrados pela opinião pública e tampouco pela crítica especializada.

Outro ponto de fragilidade das contratações por inexigibilidade de licitação reside na possibilidade de superfaturamento da pesquisa de mercado, prévia à contratação, o que pode elevar sobremaneira o valor a ser despendido pelo Poder Público e propiciar enriquecimento ilícito da pessoa a ser contratada, em detrimento do Poder Público.

Por tudo isso, nessa seara, o Administrador Público deve atentar às formalidades legais necessárias à instrução do processo de inexigibilidade de licitação, de modo a evitar contratações impróprias e desarrazoadas. Deve-se, acima de tudo, verificar o atendimento aos Princípios do Direito Administrativo, pois esses refletem, em sua essência, os valores da sociedade brasileira.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 30ª edição, São Paulo: Malheiros, 2013.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**, Tradução: Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. 10ª ed., Brasília: Editora UnB, 1997.

BRASIL. Constituição 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade



Ministério da Fazenda



de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais:** elementos teóricos para uma formulação dogmática constitucionalmente adequada. 2ª ed. rev., atual. e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos.** 10ª edição. São Paulo: Dialética, 2004.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 15ª edição. São Paulo: Dialética, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 29ª edição atualizada. São Paulo: Malheiros, 2004.



Ministério  
da Fazenda