



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PRAINHA
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO Nº 005/2022

PROCESSO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º 6/2022-100106

INTERESADA: CÂMARA DE PRAINHA

ASSUNTO: Contratação de pessoa Jurídica para o fornecimento de licença de uso locação de sistemas (softwares) integrados de gestão pública nas áreas de Contabilidade Pública (geração do E-Contas TCM/PA), licitações e Publicação/Hospedagem de dados em atendimento à lei de transparência (LC 131/2009, Lei 12.527/2011 e Decreto 7.185/2010), de forma a atender as necessidades da Câmara Municipal de Prainha-PA.

Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE PRAINHA, Contratação de pessoa Jurídica para o fornecimento de licença de uso locação de sistemas (softwares) integrados de gestão pública nas áreas de Contabilidade Pública (geração do E-Contas TCM/PA), licitações e Publicação/Hospedagem de dados em atendimento à lei de transparência (LC 131/2009, Lei 12.527/2011 e Decreto 7.185/2010), de forma a atender as necessidades da Câmara Municipal de Prainha-PA. - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 6/2022-100106, LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE.

Foi encaminhado pela Comissão Permanente de Licitação, ao exame dessa Assessoria Jurídica, na forma do art. 38, VI e parágrafo único da Lei 8666/93 para fins de viabilidade da contratação da empresa **ASP - AUTOMAÇÃO, SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA**, para o fornecimento de licença de uso locação de sistemas (softwares) integrados de gestão pública nas áreas de Contabilidade Pública (geração do E-Contas TCM/PA), licitações e Publicação/Hospedagem de dados em atendimento à lei de transparência (LC 131/2009, Lei 12.527/2011 e Decreto 7.185/2010), de forma a atender as necessidades da Câmara Municipal de Prainha-PA, através da modalidade inexigibilidade de licitação, fundamentada no inciso II e no § 1º, do artigo 25, combinado com art. 13 da Lei Federal nº 8666/93.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PRAINHA
ASSESSORIA JURÍDICA

O Pedido foi encaminhado, através de despacho, da Comissão Permanente de Licitação para a Assessoria Jurídica da Câmara Municipal, para análise e parecer. Sobre o pedido passamos a opinar:

Versam os presentes autos sobre possibilidade de Contratação de pessoa Jurídica **para o fornecimento de licença de uso locação de sistemas (softwares) integrados de gestão pública nas áreas de Contabilidade Pública (geração do E-Contas TCM/PA), licitações e Publicação/Hospedagem de dados em atendimento à lei de transparência (LC 131/2009, Lei 12.527/2011 e Decreto 7.185/2010), de forma a atender as necessidades da Câmara Municipal de Prainha-PA, com contratação direta, por inexigibilidade de licitação.**

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

“Art. 37 – *omissis* –

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.”.

Essa obrigatoriedade de licitar se funda em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PRAINHA
ASSESSORIA JURÍDICA

mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”

Dessa forma, Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a de que a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res publica*.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá inexigir a realização do certame, como são os casos previstos no art. 25 da Lei 8.666/93. Noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 25 da mesma Lei, vejamos:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - *omissis*;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 13 desta Lei, **de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (grifo nosso)

III - *omissis*”



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PRAINHA
ASSESSORIA JURÍDICA

Nos casos previstos nos incisos II e III, do art. 25, materialmente há possibilidade de se realizar o processo de licitação. Porém, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento naquelas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atingimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, **em razão da singularidade do objeto da futura contratação e da infungibilidade dos serviços e do prestador.**

4

O inciso II do mencionado art. 25 prevê a inexigibilidade para os serviços técnicos especializados, referenciados no art. 13 da LLC.

Dentre os serviços técnicos para cuja realização a licitação é inexigível, estão incluídos os serviços de **assessorias ou consultorias técnicas** e auditorias financeiras ou tributárias; **(Redação dada pela Lei nº. 8.883/94) - (art. 13, III)**. Vê-se, portanto, que a própria lei especifica os casos de exceção à regra geral, uma vez que determina a inexigibilidade de licitação para esses casos. Não se trata de dispensa, porquanto dispensa pressupõe que a licitação seja exigível, mas que, por um ato de outorga do Poder Público, em certos casos, se aceite uma contratação sem que a mesma tenha sido realizada.

No caso do art. 25, especialmente do inciso II, que trata dos serviços assessoria e consultoria, objeto do presente estudo, a licitação não é apenas dispensada, é inexigível. Vale dizer, portanto, que, ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público e, caso este contrate serviços dessa natureza sem licitação com o particular, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

Importante destacar, outrossim, que discricionariedade, diferentemente de arbitrariedade, tem ligação com submissão à ordem legal. Significa que o Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desrespeitar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração. Portanto, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe obediência à lei, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível.

Portanto, sendo legais as hipóteses de inexigibilidade de licitação, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos para a exceção ao regime geral. Um desses requisitos é objetivo, qual seja, a singularidade do objeto (serviço). O outro é subjetivo, e guarda referência com os atributos do contratante.

DA SINGULARIDADE DO OBJETO



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PRAINHA
ASSESSORIA JURÍDICA

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços de assessoramento e consultoria que serão prestados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão, que preconiza independência e liberdade na prestação de serviços.

Com efeito, os serviços objeto da contratação em epígrafe, encaixa-se perfeitamente nos conceitos de singularidade conceituados pela lei, haja vista que a mesma, segundo informações colhidas pela ínclita Comissão Permanente de Licitação, sabe-se tratar de empresa que tem vasto conhecimento na área, com corpo técnico e suporte à altura para justificar a referida contratação, inclusive, foi a empresa que prestou serviços no ano anterior à Câmara, tendo esta atestado o alto grau de profissionalidade da empresa.

Vera Lúcia Machado D'Ávila se expressa quanto a Singularidade:

“Singular é o serviço que, por suas características intrínsecas, não é confundível com outro. Não ser confundível com outro não significa que seja o único, mas que contenha tal qualidade ou complexidade que impossibilite sua comparação (In: DI PIETRO, 1994, p. 65).”

Por outro lado, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa singularidade seja relevante. Que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello:

“[...] a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, esses, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessários para a satisfação do interesse em causa” (2000, p. 479).”

Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e, quando o produto do trabalho do profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público.



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PRAINHA
ASSESSORIA JURÍDICA

DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

Ademais, não nos furtamos de mencionar outro requisito que ocupa, também, assim como a discricionariedade e singularidade, relevante motivo nas contratações na modalidade de inexigibilidade de licitação, que é o reconhecimento da **Notória Especialização** exigida. Esse conceito vem esculpido pela norma licitatória, vista no art. 25, §1º da Lei de Licitações. Senão vejamos:

Art. 25 - Omissis

(...)

§ 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. (destacamos).

Como dito alhures, a empresa a qual se pretende auferir a incumbência de assumir os trabalhos que pretende contratar, já foi, anteriormente atestado por esse Poder Legislativo, comprovadamente, preenche quase a totalidade dos requisitos exigidos legalmente.

Na visão do ilustre Doutrinador e Professor Luiz Claudio Chaves, em texto publicado na Coluna Jurídica JML, ao comentar a redação dada pelo texto legal (Art. 25, § 1º) nos empresta uma didática noção do assunto:

Do texto acima transcrito não é possível encontrar nada que chegue perto da ideia de fama ou algo do gênero. **Notório especialista é o profissional (ou empresa) que nutre entre seus pares, ou seja, “...no campo de sua especialidade...” a partir do histórico de suas realizações, quer dizer “...decorrente de desempenho anterior...ou de outros requisitos relacionados com suas atividades...” elevado grau de respeitabilidade e confiança, de forma que se “...permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”**



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PRAINHA
ASSESSORIA JURÍDICA

O parágrafo sub examine indica a referência a partir de quais peculiaridades ou requisitos serão considerados idôneos para aferir se um profissional é ou não notório especialista, a saber: "...desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica...". Mais ainda. A expressão "...ou de outros..." dá bem o tom de rol exemplificativo desses requisitos. O legislador admite, portanto, que outros conceitos e requisitos, não ditados no texto exposto da lei, podem servir de base à conclusão de que o profissional escolhido é o mais adequado à satisfação do contrato. Nota-se também, que a enumeração dos requisitos é alternativa. Significa que não é obrigatório que estejam todos contemplados na justificativa da escolha, bastando apenas o apontamento de um deles para balizar a escolha. É bom que se diga que essa análise deve estar relacionada com as finalidades do objeto. Para Marçal Justen Filho a notória especialização "dependerá do tipo e das peculiaridades do serviço técnico-científico, assim como da profissão exercitada."

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da Contratação de pessoa Jurídica para prestação de serviços de assessoria técnica especializada em transparência pública, para atender as necessidades da câmara municipal de Prainha/PA, com base no art. 25, II, § 1º, combinado com art. 13, inciso III, da Lei 8.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais.

Diante do exposto e observado o valor a ser praticado na contratação que não poderá ser superior aos preços comparativamente praticados no mercado, opino pela possibilidade da contratação direta da empresa **ASP - AUTOMAÇÃO, SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA**, inscrita no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda sob o nº 02.288.268/0001-04, com sede na Rua Lauro Maia nº. 1120, Bairro Fátima, na cidade de Fortaleza, Estado do Ceará, com fundamento no art. 25, II, § 1º, combinado com art. 13, inciso III, ambos da Lei nº 8.666/93, e as alterações que lhe foram realizadas.



**ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PRAINHA
ASSESSORIA JURÍDICA**

Por derradeiro, encaminhe-se o presente parecer à Comissão solicitante para conhecimento e as devidas providências de praxe.

É o parecer. S.M.J.

Prainha, 14 de janeiro de 2022.

Luciano Azevedo Costa
Advogado
OAB PA 7806