



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMETÁ
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.283/0001-50

PARECER 308/2021 – CGM/PMC

Ref. Processo nº 1389/2021 – CPL/PMC

Assunto: Contratação de Empresa Especializada em Licenciamento de Uso de Programas ou Sistema para a Administração Pública Direta e para Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Cametá - SAAE.

I. DA LEGISLAÇÃO

Constituição Federal;
Lei 8.666/93;
Lei 4.320/64;
Lei 14.039/2020;
LC 101/2000;
LC 123/2006;
LC 147/2014;
Lei Municipal nº 263/14;
Decreto nº 4.342/2002;
Resolução Adm. 43/2017 TCM-PA.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

No cumprimento das atribuições estabelecidas nos art. 31 e 74 da CF/88 e na Lei Municipal 263/2014, e demais normas que regulam as atribuições do sistema de controle interno, referentes aos exercícios de controle prévio e concomitante dos atos de gestão e visando a orientação do administrador público, mencionamos, a seguir, os pontos anotados no curso dos exames que entendemos conveniente destacar, ainda que, por força regimental, a resposta à consulta não constitui pré-julgamento de fato ou caso concreto.

III. DO MÉRITO

Trata-se de solicitação para que esta Controladoria Geral analise e emita parecer técnico quanto à viabilidade de contratação, por inexigibilidade de licitação para prestação de serviços técnicos especializados em licenciamento de uso de programas ou sistemas para a Administração Pública Municipal, por tempo determinado e o treinamento de técnicos municipais para a execução dos serviços, objetivando o atendimento das necessidades desta municipalidade. A empresa que se pretende contratar para o fornecimento será a ADTR INFORMÁTICA, CNPJ nº 09.295.258/0001-37, localizada na Rua Coelho de Resende, nº 929 – Sala 03, Bairro Centro-Sul, Teresina/PI, tendo por representante seu Diretor Comercial Herbert Rafael Ribeiro

IV. DOS PROCEDIMENTOS PRATICADOS



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMETÁ
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.283/0001-50

O processo foi protocolizado com a capa de nº 1389/2021, constam documentos básicos de solicitação da contratação, diga-se o Despacho do Gabinete do Prefeito, assinado pelo Chefe de Gabinete, contendo anexos: Termo e Referência e Justificativa da contratação, já indicando exclusividade na prestação do serviço; Proposta Comercial de Prestação de Serviços, apresentada pela empresa ADTR INFORMÁTICA, CNPJ nº 09.295.258/0001-37; Parecer Técnico do Departamento de Tecnologia da Informação, atestando a singularidade do software pretendido; proposta de preços e documentos de habilitação da empresa, fiscal, jurídica e capacidade técnica; indicação de dotação orçamentária apresentada pelo Departamento de Contabilidade, declarando que existe previsão orçamentária suficiente para a despesa prevista; Minuta do Contrato; Parecer Jurídico nº 384/2021.

Na sequência, consta lista dos documentos apresentados pela empresa ADTR INFORMÁTICA:

- Cópia simples do Comprovante de Inscrição no CNPJ;
- Certidão Negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da união;
- Certidão Negativa quanto a dívida ativa do Estado do Piauí;
- Certidão Negativa de Situação Fiscal e Tributária do Estado do Piauí;
- Certidão Conjunta Negativa e da Dívida Ativa do Município de Teresina-PI;
- Alvará de Localização e Funcionamento da Prefeitura de Teresina;
- Certificado de Regularidade do FGTS – CRF;
- Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica, Licitantes Inidôneos TCU; Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade CNJ; Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas Portal da Transparência; Cadastro Nacional de Empresas Punidas, Portal da Transparência;
- Certidão Negativa de Débitos do Ministério da Economia;
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;

Conta nos autos do processo Atestados de Capacidade Técnica dos Municípios de Santa Inês/MA, Alcantara/MA e Governador Newton Bello/MA, atestando que a empresa possui capacidade técnica na área que pretende oferecer o serviço.

Consta minuta do contrato administrativo e despacho à Procuradoria Geral do Município.

Reitera-se que a Procuradoria Geral do Município emitiu o Parecer nº 384/2021, atestando a regularidade do processo.

V. FUNDAMENTAÇÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMETÁ
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.283/0001-50

A licitação constitui-se como o procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, pautada no princípio constitucional da isonomia objetiva escolher e contratar propostas mais vantajosas para a prestação de serviços ou fornecimento de materiais/produtos, conforme preconiza o art. 3º da lei 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, implantando normas que regem as licitações e os contratos da Administração Pública.

Porém, a Lei nº 8.666/93 traz em sua redação possibilidades expressas de contratação direta pela Administração Pública, seja por dispensa ou inexigibilidade de licitação, o que não pressupõe discricionariedade para a Administração Pública em contratar, apenas minimiza as formalidades processuais para a consecução do interesse público, preservando, assim, o regular cumprimento da fase interna da licitação, de modo que a contratação ocorra com segurança técnica, fiscal, econômica e com isonomia entre os fornecedores de produtos e serviços, e, sobretudo, a demonstração de clara vantagem para a Administração Pública.

A contratação, no caso de inexigibilidade, é consequência da inviabilidade de competição, conforme hipóteses trazidas pelo art. 25 da Lei 8.666/93, no caso específico, citamos o inciso caput do referido artigo:

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

(...)

Sobre o tema Jorge Ulisses Jacoby Fernandes leciona que:

a inexigibilidade é salientada pela doutrina pátria para assegurar que se trata de elenco exemplificativo, firmando a assertiva de que os casos registrados não são únicos. Há, porém, outra consequência decorrente do uso de tal expressão, nem sempre alcançada pelos estudiosos do tema: ao impor taxativamente a inviabilidade, associando-a ao termo inexigibilidade, a lei estabeleceu característica essencial e inafastável do instituto da inexigibilidade. Assim, mesmo quando se caracterizar um dos casos tratados nos incisos, se for viável a competição, a licitação é exigível, porque não foi preenchido o requisito fundamental descrito no caput do art. 25. Todavia, o contrário poderá ocorrer, isto é, apresentar-se hipótese em que é inviável a competição; mas o caso descrito não se enquadra em nenhuma das situações estabelecidas nos incisos. Nessas hipóteses o fundamento legal será o próprio caput do art. 25.

Nesse ponto vale lembrar que o art. 7º, §5º, da Lei nº 8.666/93, dispõe que “é vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável”.

A expressão “tecnicamente justificável” traz em seu bojo a obrigatoriedade de emissão de um parecer técnico, o qual deve ser elaborado por um profissional habilitado na área relacionada a contratação, conforme assevera o art. 38, da Lei de Licitações, que prescreve o quanto segue:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMETÁ
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.283/0001-50

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

(...)

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;

E é nesse sentido que vem se posicionando o Tribunal de Contas da União (TCU). Citamos abaixo, como exemplo, a orientação emitida pelo TCU ao Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de São Paulo (CRMV/SP), quando da análise do TC 032.254/2011-3:

4.8.1.7 Conclusão: cabe dar ciência ao CRMV-SP, quanto à necessidade, no caso de a aquisição se tratar de dispensa ou inexigibilidade de licitação, de que o respectivo processo seja submetido à apreciação do setor jurídico para obter justificativa jurídica e/ou ao setor técnico responsável a fim de incorporar ao processo as razões técnicas para tal procedimento.

Sobre o tema Jessé Torres e Marinês Rastelatto lecionam que o parecer técnico deverá por elaborado por pessoa habilitada no tema a ser apreciado, passando, portanto, a responder legalmente por suas opiniões, inclusive perante os órgãos de controle. Segue abaixo a manifestação dos citados juristas:

O parecer técnico, não raro, é essencial à elaboração do jurídico, que dele valer-se-á para aquilatar se exigências ou restrições de ordem técnica apresentam-se restritivas ou direcionadoras da contratação ou, ainda, violadoras de princípios e normas de direito. (...)

O parecer técnico veicula opinião fundamentada sobre determinado assunto e deve ser emitido por especialista. Manifestação produzida por quem não ostenta qualificação profissional pertinente ao tema sob análise não equivale a parecer técnico, nem o substitui.

Por isso mesmo, o autor de parecer técnico responderá por opiniões que emita, seja quando carentes de sustentação técnica plausível ou se comprovado dolo, má-fé, erro grosseiro e inescusável. Aquele que não possui habilitação específica não pode atrever-se a produzir manifestação técnica, nem está lhe pode ser requisitada. (...)

Considerando o acima exposto, inclusive por força do princípio da legalidade, entendemos que a Administração deve caracterizar a exclusividade do programa de computador, sempre respaldada em parecer técnico. Tal parecer técnico deverá ser elaborado por pessoa habilitada e deverá abordar, dentre outras questões, as relativas a: a) características técnicas essenciais do programa de computador pretendido pela Administração; b) a relação entre tais características e as necessidades da Administração Pública; c) condições técnicas que tornam o programa de



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMETÁ
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.283/0001-50

computador pretendido pela Administração único perante os demais programas com características semelhantes.

Assim, a inviabilidade de competição pelas peculiaridades do objeto está suficientemente caracterizada pela apresentação do Parecer Técnico do Departamento de Tecnologia da Informação. Com efeito, tal parecer técnico assinado pelo diretor do Departamento de Tecnologia da Informação, Senhor Wilson Rodrigues Braga, Analista de Sistemas, indica que a empresa ADTR INFORMÁTICA, possui qualificação técnica e é a única a apresentar questões técnicas específicas que atendem as necessidades da Administração Pública Municipal Direta e Indireta.

Por esse mesmo motivo, está presente e justificada a razão da escolha do fornecedor, que é o único passível de contratação (art. 26, § único, II).

Além da exigência prevista no art. 25, impõe a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 26, parágrafo único, inciso II e III, que sejam justificados a escolha da contratante e o preço do contrato:

“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. ” Grifou-se.

No que diz respeito à justificativa do preço, cumpre observar que os atos que antecedem qualquer hipótese de contratação direta não recebem um tratamento diferenciado, nem simplificador, daqueles que precedem a contratação mediante o procedimento licitatório. O agente público está obrigado a seguir um procedimento administrativo destinado a assegurar a prevalência dos princípios fundamentais aplicáveis a toda contratação pública. Permanece o dever de buscar e concretizar a melhor contratação possível.

Todos os meios possíveis e idôneos devem ser considerados pelo agente público para demonstrar que o preço cobrado do fornecedor escolhido é razoável. Cumpre-se, assim, o



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMETÁ
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.283/0001-50

princípio administrativo da motivação necessária e confere-se segurança ao negócio jurídico que se formalizará, sobretudo em relação à norma do art. 113 da Lei nº 8.666/93, que determina incumbir aos órgãos e entidades públicos a demonstração da legalidade e regularidade da despesa e da execução, constituindo clara inversão do ônus probatório que afeta a presunção de legalidade e legitimidade atribuída aos atos administrativos em geral.

Vale observar que a jurisprudência do TCU é firme em indicar que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade (2.742/2017–1ª Câmara, 1.022/2013–Plenário, 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário).

Em 2015, o Tribunal foi ainda mais específico em apontar diferenças entre o procedimento de justificação de preços na inexigibilidade e na dispensa de licitação:

*“Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que este Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Informativo TCU 188/2014). E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo **fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas.**”* Grifou-se.

Portanto, a justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas (AC 1565/15 – Plenário).

Na jurisprudência do TCU, é possível identificar a preocupação do Tribunal em relação a fatores externos que podem prejudicar a correta e célere instrução de um processo de contratação. Diante de eventuais dificuldades na pesquisa de preços, basta o gestor comprovar a existência dessas limitações, evitando assim que o processo de contratação se arraste no tempo (acórdão n.º 2.203/2005 1ª Câmara).

A Orientação Normativa nº 17 da Advocacia-Geral da União, de 01/04/09, estatui o seguinte:

“É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da



PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMETÁ
SISTEMA DE CONTROLE INTERNO
CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
CNPJ: 05.105.283/0001-50

proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas”.

No caso em questão, não seria difícil a comprovação do preço praticado pela empresa no mercado, pois ela já presta os serviços em outros municípios, logo, bastaria que a empresa apresentasse os extratos dos contratos administrativos com os entes públicos, para que se tenha o parâmetro de preços.

Cuidando-se de fornecedor único para o tipo de dispositivo escolhido pelo órgão consulente e comprovando-se o valor dentro de uma aparente normalidade de mercado, nos termos justificados, julgamos igualmente atendido o requisito inscrito no inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93.

Assim, tal como ocorre em relação às razões da escolha do fornecedor, o exame da adequação do preço e a formalização da justificativa competem exclusivamente ao administrador.

Por fim, foram verificadas todas as condições de habilitação da empresa, o Processo Administrativo foi autuado pelo Presidente da CPL, acertadamente, como Inexigibilidade de Licitação nº 010/2021.

É o Relatório.

VI. MANIFESTAÇÃO

De acordo com o exposto, esta Controladoria **ATESTA A REGULARIDADE** do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 010/2021 para contratação dos serviços já especificados, para atender as necessidades desta Administração Pública Municipal, pois as justificativas e as comprovações técnicas fornecidas atestam a exclusividade do serviço, **e orienta:**

- Que as páginas sejam devidamente numeradas;
- Encaminhe ao Exmo. Senhor Prefeito, para Ratificação e assinatura do contrato.
- Que seja designado pelo ordenador de despesa fiscal para o contrato;
- Que seja dada a devida publicidade, nos termos da lei de licitações e resoluções do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará.

Este é o parecer.

Cametá/PA, 02 de julho de 2021.

JOSÉ ALVES XAVIER NETO
Controlador Municipal de Cametá
Portaria Municipal nº 035/2021
CRC-PA 017.846/O