PARECER JURÍDICO

INTERESSADO: CPL.

ASSUNTO: Contratação de empresa para fornecimento de licença de uso de software para cálculo de folha de pagamento dos servidores da Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE PARA CÁLCULO DE FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE. ART. 25, II, C/C ART. 13, DA LEI DE LICITAÇÕES. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS.

I – Contratação mediante Inexigibilidade de licitação, objetivando a Contratação de empresa para fornecimento de licença de uso de software para cálculo de folha de pagamento dos servidores da Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu.

II – Admissibilidade. Hipótese de licitação inexigível prevista no art. 25, inciso II, c/c Art. 13, da Lei das Licitações.

III – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

I - RELATÓRIO

1. Por despacho da Comissão Permanente de Licitação, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise da contratação por Inexigibilidade de licitação, objetivando a "CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE PARA CÁLCULO DE FOLHA DE PAGAMENTO DOS SERVIDORES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU", na forma do artigo 25, inciso II, c/c Art. 13 da Lei nº 8.666/93, instruindo-se o presente processo com as comunicações e fases exigidas na forma da lei.

2. Foi apresentada a justificativa da contratação pela necessidade de disponibilização de banco de dados de cadastro de servidores permitindo que a administração emita relatórios, tais como: histórico de funcionários, holerite e ficha financeira, além de manter o registro de todos os servidores independente de vínculo, para instrumentalização dos trabalhos do departamento de recursos humanos, em compatibilidade com os padrões de transparência pública e prestação de contas do Município de Igarapé-Açu.

3. A escolha do profissional recai sobre a contratação através da modalidade inexigibilidade de licitação da empresa A. M. MATOS DA CRUZ, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ nº 22.703.570/0001-80, para a prestação dos serviços supramencionados.

4. O valor indicado para a contratação é de R$ 2.880,00 (dois mil oitocentos e oitenta reais) mensais, sendo que tal preço, após a devida aferição de consultas junto a outras empresas do ramo, bem como, apuração através de outros contratos similares firmados pelo proposto com outros entes, de forma a certificar que os valores ofertados estão condizentes com os valores de mercado.

5. Em ato contínuo, o Departamento de Licitação despachou os autos ao Departamento de Contabilidade para que informasse a existência de recursos orçamentários para atendimento da demanda administrativa. Em resposta, o referido Departamento consignou nos autos a dotação orçamentária.

6. Em seguida, o Departamente de Licitação, em despacho, solicitou ao Excelentíssimo Senhor Normando Menezes de Souza, Prefeito Municipal de Igarapé-Açu, pedido de AUTORIZAÇÃO de abertura do processo licitatório para contratação dos referidos serviços de software para cálculo de folha de pagamento dos servidores da Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu.

7. Por sua vez, o Exmo. Prefeito em resposta a solicitação acostou nos autos sua AUTORIZAÇÃO.

8. Por fim a demanda foi autuada em Processo de Inexigibilidade de Licitação nos termos do instrumento constante dos autos, pelo Sr. Robson Raphael Oliveira de Andrade, Presidente da Comissão Permanente de Licitação.

9. Na sequência, o processo foi remetido a este órgão jurídico, para a análise prévia dos aspectos jurídicos do processo de inexigibilidade. Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 38, Parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação. Dito isso, passa-se a análise do processo.

10. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

11. Ressalta-se que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

12. Como sabido, o procedimento licitatório tem como intuito auxiliar a Administração Pública a selecionar as melhores propostas para o fornecimento de produtos e realização de obras. A Lei Federal n. 8.666/1993 – ao trazer as normas gerais sobre o tema – tem como núcleo normativo a norma contida no Art. 3º, que reafirma a necessidade e a importância da realização do procedimento licitatório para a proteção e garantia da Administração Pública. Vide:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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 lhes são correlatos.

13. A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-los aos princípios da norma geral (Lei Federal n. 8.666/1993). Em suma, a licitação é um procedimento orientado para atingimento de certos fins, entre os quais a seleção da(s) melhor(es) propostas.

14. Entre esses fins, a busca pela proposta mais vantajosa é essencial para que o Poder Público explore de maneira mais eficiente seus recursos econômicos. Marçal Justen Filho, ao falar sobre proposta mais vantajosa, aduz que esta é obtida através da conjugação de dois aspectos inter-relacionados: o dever da Administração Pública em obter a prestação menos onerosa e o particular em ofertar a melhor e a mais completa prestação.

15. A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a lei n° 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

16. Conforme dispõe a Lei de Licitações, o certame destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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 lhes são correlatos.

17. Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo 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. (...) 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."
>
> -
>
> "Art. 2º. As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei."

18. Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é 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.

19. Desse modo, sagra-se um tratamento igualitário entre os interessados em contratar (respeito ao princípio da impessoalidade, isonomia e moralidade pública), e para se alcançar a proposta mais vantajosa.

20. A Licitação, portanto, é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para a contratação de objetos que atendam ao interesse e necessidade, de modo a contemplar a moralidade pública e todos os ditames constitucionais sagrados no artigo 37, caput e incisos, da Constituição Federal.

21. Dessa forma, permite-se que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público, e ainda, permite amplamente a todos a igualdade de condições, sem distinções, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. É assim que se observa que se coíbe que os agentes públicos venham a impor interesses pessoais, o que acarretaria prejuízo para a sociedade em geral.

22. Cumpre destacar que cabe a esta assessoria jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe sendo atribuída análise concernente à conveniência e oportunidade administrativa. A análise jurídica se atém, portanto, tão somente às questões de observância da legalidade dos atos administrativos que precedem a solicitação do parecer jurídico.

23. Pois bem, o presente trata de procedimento que visa a contratação de prestadora de serviços por inexigibilidade de licitação. Como se sabe para a Administração Pública contratar com particulares deverá adotar o procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido em Lei - Licitação – que, no

dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello.

> "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 preencham os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõe assumir" (curso de direito administrativo, 10ª Ed. Malheiros).

24. Para tanto, o administrador deverá pautar seus procedimentos além das regras inscritas no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos nos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade, fiscalização da licitação pelos interessados ou qualquer cidadão, apenas para citar aqueles listados no art. 3º da Lei de Licitações. Sobre o tema, Maria Silvia Zanella di Pietro leciona que:

> "(...) a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público. (Direito Administrativo – 19ª Ed. Atlas)

25. Portanto, havendo necessidade de contratar com os particulares a regra é a prévia licitação, todavia há hipótese em que se exclui a Licitação dentre elas a Inexigibilidade por haver inviabilidade de concorrência objetiva em função da singularidade do serviço prestado.

26. Assim o art. 25 c/c art. 13 da Lei nº 8.666/93 dispõe acerca das hipóteses em que a Administração Pública poderá efetuar a contratação por meio de Inexigibilidade, ou de forma direta com o prestador de sérvios, ex vi legis:

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

> II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

27. Além disso, para a caracterização da inexigibilidade de licitação prevista neste inciso a lei exige, ainda, a singularidade do objeto da contratação e a notória especialização. Nesse sentido a Súmula 252 do Tribunal de Contas da União: *"A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n° 8.666/93, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado"*.

28. Ainda, sobre o tema importa dizer que o profissional selecionado para executar o serviço técnico profissional especializado de natureza singular deve apresentar nível diferenciado de conhecimento, qualificação e especialização que o coloque em patamar superior aos demais profissionais da área sendo tal condição de renome notória no seguimento do mercado. Discorrendo sobre a singularidade do serviço a ser contratado, assevera o citado autor:

> "Em suma: 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 o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. (...). É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para cada caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. Há, pois, nisto também um componente subjetivo ineliminável por parte de quem contrata. Foi, aliás, o que Lucia Valle Figueiredo, eminente Desembargadora Federal aposentada do TRF da 3ª Região, apontou com propriedade: „Se há dois, ou mais, altamente capacitados, mas com qualidades peculiares, lícito é, à Administração, exercer seu critério discricionário para realizar a escolha mais compatível com seus desideratos". (ob. Cit., p.478).

29. Ainda sobre o tema, traz-se à colação o magistério de EROS ROBERTO GRAU:

> "Isso enfatizado, retomo o fio de minha exposição para salientar, ainda, que, ser singular o serviço, isso não significa seja ele - em gênero - o único. Outros podem realizá-lo, embora não possam fazê-lo do mesmo modo, com o mesmo estilo e com o mesmo grau de confiabilidade de

> determinado profissional ou de determinada empresa. Logo, é certo que os serviços de que cuidamos jamais assumem a qualificação de únicos. Único é, exclusivamente - e isso é inferido em um momento posterior ao da caracterização de sua singularidade -, o profissional ou empresa, dotado de notória especialização, que deverá prestá-lo. Porque são singulares, a competição (= competição aferível mediante licitação, segundo as regras do julgamento objetivo) é inviável, nada obstante mais de um profissional ou empresa possam prestá-los. Mas, como devem ser contratados com o profissional ou empresa dotados de notória especialização e incumbe à Administração inferir qual desses profissionais ou empresas prestará, em relação a cada um deles, o trabalho que, essencial e indiscutivelmente, é (será) o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, neste segundo momento, quando a Administração inferir o quanto lhe incumbe, caracterizar-se-á não a unicidade do serviço, porém a unicidade do trabalho de determinado profissional ou empresa, justamente o que deve ser contratado para a prestação do serviço." (In Licitação e Contrato Administrativo, São Paulo: Malheiros, 1995, pp. 72/73).

30. Logo, considerando a Administração que o serviço a ser contratado é singular, nos termos acima postos, poderá escolher, de forma discricionária - e devidamente justificada, o profissional para prestá-lo, fazendo-o em razão de sua notória especialização e do grau de confiança que nele deposita.

31. A aparente notoriedade do contratado, decorre da documentação carreada aos autos, via certificados de cursos, responsáveis técnicos com extenso currículo técnico e, larga experiência no mercado, o que confere a Administração a segurança de que a mesma atenderá a sua necessidade já que a mesma demonstra êxito no desempenho anterior do serviço, quando da prestação efetivada junto a outras entidades públicas, subordinadas a regime jurídico de contratação semelhante ao do Contratante, como pode ser comprovado por meio dos atestados de capacidade técnica apresentados.

32. Não obstante, há que perquirir ainda o fator confiança, que apesar de não expresso em lei para hipótese de inexigibilidade, salta à evidência, também como insuscetível de competição, e por isso, vem sendo difundido pela doutrina e jurisprudência, em situações semelhantes ao particular ora discutido.

33. Aliado a tudo isso, compete ressaltar, que o Município de Igarapé-Açu não possui sistema similar ou quadro de profissionais especializados para suprir a necessidade do serviço pretendido com toda a expertise e demais comprovações técnicas observadas nos autos.

34. No que concerne a minuta do contrato, esta deve seguir as regras previstas pelo art. 55 da Lei nº 8.666/93. Na minuta acostada aos autos estão presentes: cláusula referente ao objeto; prazo de execução e local de entrega; do recebimento; do valor; dotação orçamentária; pagamento; obrigações das partes; penalidades; rescisão contratual; da gestão e fiscalização; da legislação; casos omissos e foro.

35. Desta forma, entendemos que a minuta do contrato contem as exigências previstas no artigo supracitado.

III – CONCLUSÃO

36. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, podendo o processo de contratação produzir os efeitos jurídicos pretendidos, no que tange a Contratação de empresa para fornecimento de licença de uso de software dpara cálculo de folha de pagamento dos servidores da Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu, pela empresa **A. M. MATOS DA CRUZ**, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ nº 22.703.570/0001-80, com sede na Av. Pedro Alvares Cabral, nº 5220, Sala 102, bairro Sacramenta, Belém/PA, mediante inexigibilidade de licitação, com fundamento no Art. 25, II, c/c Art. 13, da Lei nº 8.666/93, cumpridas as formalidades administrativas e desde que presentes o os elementos elencados no presente parecer.

37. Retornem os autos à Comissão Permanente de Licitação.

Igarapé-Açu/PA, 17 de fevereiro de 2021.

DANILO RIBEIRO ROCHA:93482272204

Assinado de forma digital por DANILO RIBEIRO ROCHA:93482272204

Danilo Ribeiro Rocha
Procurador