



**BARCARENA**  
PREFEITURA

**PGM**

Procuradoria Geral do Município

**PARECER JURÍDICO Nº 1345/2023/PGM/PMB**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 435/2023**

**PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE Nº 6072/2023**

**ÓRGÃO(S) INTERESSADO(S):** SECRETARIAS MUNICIPAIS DE ADMINISTRAÇÃO, DE EDUCAÇÃO, DE ASSISTENCIA SOCIAL E DE SAÚDE

**OBJETO:** CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA O FORNECIMENTO DE FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO DE COMPRAS PÚBLICAS PARA AUXILIAR NO DESENVOLVIMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO DO PLANO ANUAL DE CONTRATAÇÕES (PCA).

EMENTA: PARECER JURÍDICO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, CAPUT E INCISO I, DA LEI Nº 8.666/93. EXCLUSIVIDADE DE FORNECEDOR. POSSIBILIDADE DE PROCEDIMENTO.

**I – RELATÓRIO.**

1. Trata-se de processo administrativo nº 435/2022 encaminhado pela Secretaria Municipal de Administração e Tesouro ao Departamento de Licitações, que por força do disposto no art. 38 da lei n.º 8.666/93, foi remetido a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer, para contratação direta, por Inexigibilidade de Licitação, da ferramenta de planejamento de compras públicas chamada “Govplan”, instruído com os seguintes documentos principais:

- a) Formalização de Demanda – SEMAT – OFICIO nº 1405/2023;
- b) Termo de Referência com justificativa para contratação;
- c) Proposta comercial;
- d) Autuação do processo pela CPL;
- e) Solicitação de documentação à empresa GOVPLAY SISTEMAS INTELIGENTES LTDA, inscrita no CNPJ nº 50.768.912/0001-86, indicada pela Secretaria Municipal de Administração e Tesouro;
- f) Documentos da empresa;
- g) Autorização e Declaração de adequação orçamentária devidamente assinados pela autoridade superior competente;
- h) Razão da escolha;

## PGM

Procuradoria Geral do Município

- i) Justificativa do preço;
  - j) Minuta de Contrato,
  - k) Despacho o setor jurídico; e,
  - l) Outros inerentes à contratação.
2. É o necessário para boa compreensão.
3. Passamos a análise.

## II – ANÁLISE JURÍDICA.

### II.1 – DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

4. Dito isso, cumpre assinalar que os critérios de conveniência e oportunidade, por integrarem o mérito da discricionariedade administrativa, não se submetem à manifestação desta Assessoria Jurídica. Logo, o exame a ser realizado no presente parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se contratar por Inexigibilidade de Licitação a empresa pretendida, cujos pontos de caráter técnico, econômico ou discricionário, como dito, estão excluídos desta análise.

### II.2 – DA CONTRATAÇÃO POR MEIO DA INEXIGIBILIDADE

5. Feita esta consideração, temos que, 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 Constituição Federal de 1988, bem como na Lei nº 8.666/93.

“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.”

6. Essa obrigatoriedade de licitar funda-se 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.

**PGM**  
Procuradoria Geral do Município

7. 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 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.”

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

9. Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, aquela que 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 o erário.

10. Entretanto, a própria Constituição Federal prevê que a referida regra não é de incidência absoluta, cabendo à Lei de Licitações indicar as hipóteses “excepcionais” de contratação sem o rigor atinente à licitação.

11. Na ocorrência de licitações impossíveis e/ou inviáveis, a lei previu exceções à regra, as Dispensas de Licitações e a Inexigibilidade de Licitação. Isto é, haverá casos em que o gestor podendo realizar um processo licitatório, poderá dispensar a realização do certame em virtude da existência de determinadas situações, nos termos do art. 24 da Lei nº 8.666/93. Assim como, haverá casos em que o gestor estará diante de situações que não necessitarão da realização de licitação, tal como aquelas previstas no art. 25 do referido diploma legal.

12. Isto, por si só, não significa que não deva ser formalizado um processo administrativo para a contratação direta, mas, tão somente, que poderá ser dispensado ou inexigível a realização de um processo licitatório com todas as suas características, devendo,

## PGM

### Procuradoria Geral do Município

obrigatoriamente ser elaborado um processo para atendimento dos requisitos exigidos por cada uma dessas modalidades de contratação.

13. No caso em apreço, vê-se a intenção de contratar aferramenta de planejamento de compras públicas chamada “Govplan”, por meio da Inexigibilidade nº 6072/2023, considerando as justificativas apresentadas no Termo de Referência, quais sejam, a seguinte:

“O plano de contratações anual é uma ferramenta essencial para a gestão de compras públicas, ele consiste em um documento detalhado que lista todas as aquisições que o órgão ou entidade pretende realizar ao longo do ano. Esse planejamento é crucial para garantir a eficiência dos processos de compra, evitando gastos desnecessários e garantindo a transparência na utilização dos recursos públicos.

Com as inovações trazidas pela nova lei de licitações 14.133/21, o plano de contratações ganhou ainda mais relevância.

Diante disso, vale salientar que no cenário atual, no qual está se dando mais visibilidade ao planejamento e ao controle, apoiar-se em ferramentas como o Plano Anual de Contratações -PAC torna o processo de gestão nas aquisições mais objetivo e efetivo. Inquestionavelmente, o planejamento, alinhado às estratégias da organização, permite desenhar um caminho para chegar a um objetivo de forma mais eficiente e efetiva. A estratégia está ligada ao resultado e à forma eficaz de alcançá-lo. Por isso, seja diretamente ou indiretamente, o PAC deve estar totalmente integrado ao planejamento estratégico do órgão.

Logo, conclui-se que o PAC exige que as etapas de planejamento, execução e controle estejam alinhadas, é o início de um registro e gerenciamento mais realista das contratações sobre o orçamento, tendo em vista os gastos planejados, aperfeiçoando a máquina pública com foco num planejamento adequado e uma efetividade da execução das atividades, além da melhor administração da capacidade operacional, da gestão de risco e da alocação de recursos.

Portanto, buscando simplificar os mecanismos que auxiliam na operacionalização do PAC, a Prefeitura Municipal de Barcarena objetiva contratar empresa especializada no desenvolvimento, implementação e monitoramento do plano anual de contratações (PCA).”

14. Constatamos que o caso concreto trazido no procedimento em questão, se enquadra nas disposições do artigo 25, inciso I da Lei n.º 8666/93, senão vejamos:

Art. 25. 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;

15. Isto porque, a Administração justificou a contratação direta com o argumento de que se trata de fornecedor exclusivo, com caráter único e singularidade específica de parâmetros para

## PGM

### Procuradoria Geral do Município

comparação. Sob esse aspecto, de fato, o art. 25, caput, e inciso I, da lei 8.666/93, supramencionado, reconhece essa circunstância como sendo impeditiva da deflagração do procedimento licitatório. E não podia ser diferente. Ora! Se apenas uma empresa pode fornecer o produto almejado, ou se apenas ela produz aquilo que se pretende adquirir, por óbvio, não há que se falar em competição para escolha do fornecedor; a própria situação fática o impede.

16. Para comprovar a situação, foi anexado aos documentos da empresa Certidão da Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação – ASSEPRO, de que a empresa a ser contratada é a autora e única fornecedora no Brasil do produto objeto do certame, levando à conclusão de que não há óbice à contratação fundada na inexigibilidade de licitação.

17. Desta forma, constatando-se pelo referido documento e seus anexos que a empresa GOVPLAY SISTEMAS INTELIGENTES LTDA é exclusiva possuidora da ferramenta “Govplan”, com especificações técnicas únicas, podendo ser invocada a Inexigibilidade de Licitação, tendo em vista que a disputa seria contrária a vontade do contrato tornando-se sem sentido, compreende-se adequada a escolha do procedimento de inexigibilidade.

18. Isto posto, uma vez presentes os requisitos da Lei nº 8.666/93 para a contratação pelo artigo 25, inc. I, e que, conforme a documentação apresentada - da Associação das Empresas Brasileira de Tecnologia da Informação, ASSEPRO-PR e da Associação Comercial do Paraná, ACP, foi atestado que a empresa GOVPLAY SISTEMAS INTELIGENTES LTDA é a única fornecedora do Brasil do produto com as especificações da ferramenta “Govplan”.

### II.3 – DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO

19. Quanto à justificativa do preço, deve haver, por parte da autoridade administrativa, estudo a fim de verificar se o preço cobrado está compatível com os serviços oferecidos. Não basta afirmar que se trata de fornecedor único, e por isso submeter-se ao preço por ele estipulado. Ou seja, comprovada a inviabilidade de realização de procedimento licitatório, e demonstrada a necessidade de contratação direta por meio de inexigibilidade, a Administração deverá justificar o preço da contratação pretendida que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas, consoante previsão inserida na Orientação Normativa n. 17, de 1º de abril de 2009, da Advocacia Geral da União:

#### **ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 17/ 2009**

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de

## PGM

### Procuradoria Geral do Município

caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

**É OBRIGATÓRIA A JUSTIFICATIVA DE PREÇO NA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, QUE DEVERÁ SER REALIZADA MEDIANTE A COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS OU PESSOAS PRIVADAS.**

INDEXAÇÃO: INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA. JUSTIFICATIVA DE PREÇO. PROPOSTA. CONTRATADA. REFERÊNCIA: art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993; Despacho do Consultor-Geral da União nº 343/2007; Informativo NAJ/RJ, ANO 1, Nº 1, jun/07, Orientação 05; Decisão TCU 439/2003-Plenário, Acórdãos TCU 540/2003-Plenário, 819/2005-Plenário, 1.357/2005-Plenário, 1.796/2007-Plenário.

20. A saber, o valor da presente contratação é de R\$ 34.900,60 (trinta e quatro mil, novecentos reais e sessenta centavos). Na situação em exame, a empresa anexa contrato e nota de empenho emitida por órgão da Administração Pública, demonstrando, justificando e comprovando o preço ofertado, mostrando compatibilidade com o valor a ser pago na presente contratação.

### II.5 – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

21. O Govplan é uma ferramenta exclusiva e indispensável para a fase interna planejamento de contratação anual, na qual a empresa GOVPLAY SISTEMAS INTELIGENTES LTDA dispõe das funções necessárias para atender as demandas desta Administração, sendo o único fornecedor apto para suprir as necessidade, e, portanto, a principal razão da escolha. Além disso, referida empresa já tem larga experiência e notória especialização para atendimento das demandas objeto deste processo.

22. A Prefeitura Municipal de Barcarena, por interesse das Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Saúde, e Secretaria Municipal de Administração, diante deste poder discricionário, escolheu a empresa GOVPLAY SISTEMAS INTELIGENTES LTDA, inscrita no CNPJ nº 50.768.912/0001-86, para figurar como contratada, sendo que, após análise pormenorizada das documentações apresentadas, verificamos que ele realmente atende de forma adequada a estes pressupostos.

23. Ademais, constatamos que o processo de contratação em apreço observou de maneira devida os princípios norteadores da administração pública, entre os quais se encontram os princípios da legalidade, eficiência, transparência e da continuidade dos serviços público, os

## PGM

### Procuradoria Geral do Município

quais tem por finalidade o verdadeiro controle social das ações executadas pela própria administração pública.

## II. 6 – DA MINUTA DO CONTRATO

24. Nada obstante, dos autos verificou-se a minuta do contrato a ser firmado, a respeito da qual verificou-se que há clareza e precisão nas condições estabelecidas para sua execução, as quais foram devidamente expressas em cláusulas que definem direitos, obrigações e responsabilidades para ambas as partes, em conformidade com os termos da licitação, obedecendo, portanto, as determinações contidas no art. 54, § 1º da Lei nº 8.666/93.

25. Inerente a isso e em respeito ao que determina o art. 55 do diploma legal acima mencionado, a minuta de contrato em apreço contempla cláusulas que dispõem sobre o objeto; vigência, preço, dotação orçamentaria, pagamento, reajustes e alterações, entrega e recebimento, gestão e fiscalização, obrigações da contratada, obrigações da contratante, sanções administrativas, rescisão, vedações, casos omissos, foro competente, entre outras.

26. Frisa-se ainda, que em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, em todos os contratos firmados pela administração pública existem as chamadas **cláusulas exorbitantes**, previstas no art. 58 da Lei 8.666/93. Vejamos:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

27. Estas cláusulas possuem o condão de conferir ao Poder Público uma posição superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explícita no instrumento contratual.

## PGM

### Procuradoria Geral do Município

28. Além disso, da minuta de contrato em anexo, não vislumbra-se ofensa aos princípios da legalidade e da publicidade dos atos administrativos, os quais têm a finalidade de promover um verdadeiro controle nas ações executadas pela própria Administração Pública.

29. Diante desse quadro, haja vista as justificativas expressas, constatamos que de fato há necessidade de contratar a ferramenta “Govplan”, mostrando-se juridicamente possível o processamento da inexigibilidade em apreço, haja vista que encontra amparo legal.

### III - CONCLUSÃO

30. Isto posto, estando justificada e comprovada a necessidade de contratação, com o objetivo de dar continuidade de modo adequado aos serviços obrigacionais da Administração Pública, nos termos do art. 38 da Lei nº 8.666/93, observados, ainda, os Princípios da Legalidade, Eficiência e da Continuidade dos serviços público, bem como que o preço ofertado está compatível com o mercado, o que trará economia aos cofres público, a fim de se evitar prejuízos à Administração Pública, **opino favoravelmente** pelos procedimentos e pela **possibilidade de contratação** por meio do processo de Inexigibilidade de licitação nº 6072/2023, fundada no art. 25, caput e inc. I da Lei nº 8.666/93, em tudo obedecida a formalização do contrato de inexigibilidade.

31. É o parecer. s.m.j.

Barcarena/PA, 20 de novembro de 2023.

**JOSE QUINTINO DE CASTRO LEÃO JUNIOR**  
Procurador Geral do Município de Barcarena (PA)  
Decreto no. 017/2021-GPMB