

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 13012025001
MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 005/2025/PMA
INTERESSADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU

ASSUNTO: Contratação por inexigibilidade de licitação - Descrição do Objeto: CONTRATAÇÃO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENÇA DE USO (LOCAÇÃO) DE SISTEMA DE INFORMÁTICA – SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO PÚBLICA (SOFTWARE) CONTENDO OS MÓDULOS: TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DE DADOS PREVISTA PELA LEI COMPLEMENTAR Nº. 131/2009 (LEI DA TRANSPARÊNCIA) E LEI Nº. 12.521/2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO) REFERENTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, GESTOR DE NOTAS FISCAIS ATENDENDO A IN TCM/PA Nº. 11/2021 (DISPONIBILIZAR NOTA FISCAL, NOTA FISCAL ELETRÔNICA OU CHAVE DE ACESSO CUJOS DESTINATÁRIOS SÃO ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA), LICITAÇÕES E PATRIMÔNIO, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA E FUNDS MUNICIPAIS DE ANAPU/PA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LOCAÇÃO DE SOFTWARES. SISTEMA DE INFORMÁTICA. LEI Nº 14.133/2021. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE.

I – CONSULTA.

Vieram os Autos a esta Assessoria para análise acerca da possibilidade de contratação de prestação de serviços de licença de uso (locação) de sistema de informática – sistema integrado de gestão pública (software), para fins de atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Anapu.

O Pacto a ser celebrado dar-se-á através de inexigibilidade de licitação, nos termos do do art. 74, inciso III, alínea “c” da lei 14.133/2021.

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

O processo foi instruído com os principais documentos, que passo a mencionar:

1. DODs (Documentos de Oficialização de Demanda) das Secretarias de Administração, Saúde e Assistência Social;
2. Propostas Comerciais;
3. Cartão Cnpj, Contrato Social, Atestados de Capacidade Técnica;
4. Dotação Orçamentária;
5. Estudo Técnico Preliminar – ETP e vantajosidade;
6. Termo de Referência;
7. Autorização de Abertura de Processo Administrativo pelo Gestor;
8. Abertura de Processo Administrativo;
9. Autuação;
10. Convocação;
11. Documentos Fiscais da Empresa Contratada;
12. Minuta dos Contratos Administrativos;
13. Solicitação de Parecer das Minutas e dos Atos Praticados

Desta feita, vieram os Autos por meio do Agente de Contratação para a devida apreciação e emissão de Parecer Jurídico.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre-nos destacar que este Parecer restringe-se aos aspectos jurídicos de sua competência, não adentrando em questões financeiras, econômicas, discricionárias ou técnicas, uma vez que tais avaliações não competem a esta Assessoria.

Desse raciocínio extrai-se primeiramente quanto a obrigatoriedade do procedimento licitatório que decorre de mandamento constitucional previsto no artigo 37, inciso XXI da Magna Carta/88. Contudo, a não realização de licitação, também pelo dispositivo constitucional ora citado, pode acontecer, mediante casos ressalvados em legislação que estabeleça normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, hipóteses que podem ser caracterizadas ou pela dispensa ou pela inexigibilidade de licitação.

ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

Salientamos ainda o disposto no artigo 11, da Lei nº 14.133/2021 que enfatiza que além da garantia do tratamento isonômico entre os eventuais interessados, a licitação destina-se à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Faz-se necessário mencionar que vantajosidade não se confunde com menor preço, mas com obtenção do bem ou serviço que melhor satisfaça o interesse da Administração.

Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, conditio *sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria Lei estabelece hipóteses de inexigibilidade de licitação autorizando a Administração a realizar contratação direta, sem licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei nº 14.133 de 2021.

A norma esculpida no art. 74, III da Lei nº 14.133 de 2021 assim prevê:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

Nos termos do artigo acima descrito, nota-se que é inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição em casos em que a Administração pretende realizar a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

Assim, no caso em comento, a contratação é baseada no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei nº 14.133/2021, que trata da contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias.

Desse modo, analisando os autos, tem-se comprovada a notória especialização e a natureza dos serviços técnicos especializados, justificando a impossibilidade de competição.

Diante do caso em tela, verificamos tratar-se de um seguimento de mercado de softwares de contabilidade e outros sistemas de gestão pública, onde certamente poderemos encontrar certa quantidade de empresas atuando nesse setor. Contudo, não poderemos esquecer que estamos falando de um dos setores mais importantes da administração pública, o da contabilidade, que importa num alto grau de confiabilidade e segurança, além do que, tal empresa tem larga experiência no território paraense, onde quase a totalidade dos municípios utilizam seus serviços, isso sem falar da relação de compatibilidade com o sistema do Tribunal de Contas dos Municípios.

É de conhecimento geral que a grande maioria dos municípios paraenses utiliza a empresa ASP – Automação, Serviços e Produtos de Informática Ltda. – ASPEC INFORMÁTICA, a qual já atua no Estado do Pará há bastante tempo, tendo uma vasta experiência em programas de softwares ligados ao setor de contabilidade, além de um grande mix de outros softwares para outros setores da gestão pública.

O software de contabilidade da referida empresa já está totalmente compatibilizado com o sistema *e-contas* do TCM – Tribunal de Contas dos Municípios, não tendo, portanto, nenhuma dificuldade na operacionalização da prestação de contas dos municípios junto a esta Corte, havendo compatibilidade, também, com o SPE,



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

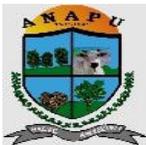
sistema eletrônico de prestação de contas do TCM/PA, utilizado a partir do exercício 2015 para todos os Município paraenses.

Dessa forma, seria um alto risco, “experimental” um sistema advindo de um processo licitatório, modalidade tomada de preços ou pregão que rendesse para administração a proposta mais “barata”; tal situação poderia trazer prejuízos irreparáveis para o Município e para o próprio gestor na hora de prestar contas; isso sem falar que nessa situação específica a proposta mais vantajosa não está no preço, mas sim na confiança, na segurança, na experiência, no histórico, portanto, o bem jurídico tutelado é outro. Enfim, a inexigibilidade, está caracterizada, pois se mostrou por tudo o que foi dito, que é inviável a competição para o caso específico da contratação de empresa de software de contabilidade e outros sistemas.

De outra ponta, a singularidade do objeto impossibilita à Administração quantificar um preço médio para o serviço ou produto, portanto não há que se falar em comparação de preços para serviços/produtos que são de natureza singular e, portanto, não possuem critérios comparativos. No entanto, conforme observamos nos Autos, o preço apresentado na Proposta pela empresa é compatível com os demais contratos celebrados entre a sociedade e demais Municípios.

Ademais, atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a especialização notória, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação, o que acarreta a necessidade de demonstrar experiência, credibilidade e confiança na prestação dos serviços contratados, motivo pelo qual não se verifica viável a competição.

A notória especialização não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço. Os serviços previstos na lei podem ser prestados por vários especialistas, ou seja, não se faz



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração Pública, outros também podem dominá-la; no entanto, todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.

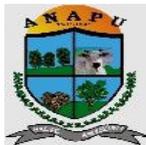
Quanto a necessidade de se demonstrar a singularidade trazemos a decisão da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União – AGU, através do Parecer n.º 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU, que entendeu pela “desnecessidade da singularidade para contratação do inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021”, cuja ementa transcreve-se abaixo:

EMENTA: LEI 14.133, DE 2021. ART. 74, III. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. REQUISITOS. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO.

Não se fala, em singularidade do serviço na medida que tantos outros profissionais poderiam prestá-lo, mas na exigência de comprovação de que, por força da confiança depositada em determinado prestador de serviço, apenas ele está apto a atender os anseios do ente público.

Constata-se, dessa forma, que a escolha não ficará adstrita ao arbítrio do gestor público. A motivação para sua escolha será indispensável e para tanto, a confiança depositada no prestador de serviço torna-se de extrema relevância, assim, enfatizamos, pois, que a empresa juntou Atestados de Capacidade Técnica, subscritos pelos gestores.

Analisada a possibilidade jurídica do processo, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da Lei nº 14.133/2021, haja vista que a notória especialização restou comprovada, considerando a documentação juntada aliada ao requisito da confiabilidade do gestor na empresa sob análise.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

III – DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Passamos a análise da observância dos requisitos legais impostos. Nesse particular, observa-se que o artigo 72 da Lei n.º 14.133/2021, assim dispõe:

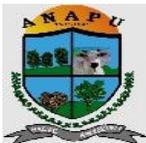
Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I- documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II- estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III- parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

Assim, passamos a verificar se o procedimento em análise obedece aos comandos legais supracitados.

Conforme documentos anexos, tem-se que o procedimento encontra-se instruído com os documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

Salienta-se que o Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela Administração Pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração Pública, cabe a essa assessoria jurídica orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

O inciso III, do artigo 72 da Lei 14.133/2021 faz alusão à instrução do processo de contratação direta, por inexigibilidade, também a parecer jurídico e pareceres técnicos.

O artigo 72, IV, da Nova Lei de Licitações estabelece, dentre outras exigências, que o processo de inexigibilidade seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Na mesma linha, destaca-se o que dispõe o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

No caso dos autos, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante juntada de despacho emitido por servidor público competente, atestando a existência de crédito orçamentário.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, a contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação, ou nos atos preparatórios que antecederam a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade. Tais quesitos, segundo os incisos do art. 62 da mesma Lei, englobam habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

Analisando os Autos, observamos que estes foram instruídos com a comprovação da regularidade na habilitação da empresa.

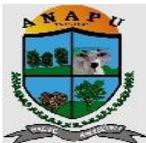
O artigo 72, VI e VII, da Lei n.º 14.133/2021 estabelecem a necessidade de instruir os autos com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, o que encontra-se devidamente anexados aos Autos.

O artigo 72, VIII, da Lei n.º 14.133/2021 prevê a necessidade de autorização pela autoridade competente, estando presente, também, tal autorização.

Atente-se, também, para a exigência e necessidade de cumprimento, no momento oportuno, da obrigatoriedade constante no parágrafo único do art. 72 da Nova Lei de Licitações, o qual determina que “o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial”.

Nesse particular, cumpre chamar atenção para o artigo 94 da Lei n.º 14.133/2021 que assim dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura: I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação; II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.



ESTADO DO PARÁ
GOVERNO MUNICIPAL DE ANAPU
PROCURADORIA JURÍDICA
CNPJ: 01.613.194/0001-63

Recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, §único e 94 da Lei n.º 14.133/2021).

Quanto as minutas dos contratos juntadas aos autos, observamos que encontram-se consonância com aos requisitos insculpidos no art. 92 da Lei de Licitações, não havendo, portanto, nenhum óbice para a sua formalização.

VI – CONCLUSÃO

Ressaltamos que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo do gestor.

Ante o exposto, esta Assessoria Jurídica opina favoravelmente ao prosseguimento do procedimento de Inexigibilidade para a contratação pretendida pela Administração, nos termos do artigo 74, III, “c” da Lei nº. 14.133/2021, bem como nada tem a opor com relação as minutas dos Contratos Administrativos trazidos à colação, de acordo com os documentos apensos aos Autos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Anapu/PA, 13 de janeiro de 2025.

Pollyanna F. M. de Queiroz
Advogada – OAB/PA 16.107