

PGM

Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO Nº 1336/2023/PGM/PMB

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 416/2023

PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE Nº 6069/2023

ÓRGÃO(S) INTERESSADO(S): SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SEGURANÇA, TRÂNSITO E DEFESA

OBJETO: CONTRATAÇÃO ATRAVÉS DO SERPRO – SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS – DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, DE FORMA CONTINUADA, REFERENTES ÀS NOTIFICAÇÕES ELETRÔNICAS DE TRÂNSITO, ATRAVÉS DO SISTEMA DE NOTIFICAÇÃO ELETRÔNICA – SENATRAN, SUBSISTEMA DO REGISTRO NACIONAL DE INFRAÇÃO DE TRÂNSITO – RENAINF.

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 416/2023 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, através do SERPRO, para prestação de serviços especializados de tecnologia da informação, de forma continuada, referentes às notificações eletrônicas de trânsito, através do sistema de notificação eletrônica – SENATRAN, subsistema do registro nacional de infração de trânsito – RENAINF, instruído com os seguintes documentos principais:

- a) Formalização de Demanda – SEMAT – OFICIO nº 1278/2023;
- b) Termo de Referência com justificativa para contratação
- c) Proposta comercial;
- d) Autuação do processo pela CPL;
- e) Solicitação de documentação ao SERVIÇO NACIONAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS – SERPRO, inscrita no CNPJ sob o nº 33.683.111/0001-07, indicado pela Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Defesa;



BARCARENA
PREFEITURA

PGM

Procuradoria Geral do Município

- f) Documentos do SERPRO;
 - g) Autorização e Declaração de adequação orçamentária devidamente assinados pela autoridade superior competente;
 - h) Razão da escolha;
 - 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.”

PGM

Procuradoria Geral do Município

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.

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.

PGM
Procuradoria Geral do Município

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, 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 a prestação de serviços especializados de tecnologia da informação, de forma continuada, referentes às notificações eletrônicas de trânsito, através do sistema de notificação eletrônica – SENATRAN, subsistema do registro nacional de infração de trânsito – RENAINF, por meio da Inexigibilidade nº 6069/2023, considerando as justificativas apresentadas no Termo de Referência – anexo aos autos, com o intuito de proceder-se com a notificação adequada das infrações de trânsito, garantindo a ciência necessária dos registros.

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, haja vista ser o serviço, ferramenta exclusiva do SERPRO (conforme documentos anexos aos autos). 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 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 do SERPRO, como seu ato constitutivo, ato de assembleias, declaração de exclusividade e outros, levando à conclusão de que não há óbice à contratação fundada na inexigibilidade de licitação para esta contratação.

PGM

Procuradoria Geral do Município

17. Desta forma, constatando-se pelo referido documento e seus anexos que o SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS - SERPRO é exclusiva possuidora da ferramenta para os serviços pretendidos, com especificações técnicas únicas, absoluto que pode ser invocada a Inexigibilidade de Licitação, tendo em vista que a disputa seria contrária a vontade do contrato tornando-se sem sentido, compreendendo-se adequada a escolha do procedimento de inexigibilidade.

IL3 – DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO

18. 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 inserta 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 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.

19. Na situação em exame, a empresa anexa contrato firmado com outros órgãos da Administração Pública, demonstrando, justificando e comprovando o preço ofertado, mostrando compatibilidade com o valor a ser pago na presente contratação.

PGM

Procuradoria Geral do Município

II.5 – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

20. O SERPRO é uma ferramenta exclusiva e indispensável para as atividades realizadas pela Secretaria Municipal de Transito, assim como, acumula as 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, referido Serviço já tem larga experiência e notória especialização para atendimento das demandas objeto deste processo.

21. A Prefeitura Municipal de Barcarena, por interesse das Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Defesa, diante deste poder discricionário, escolheu o SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS, inscrito no CNPJ sob o nº 33.683.111/0001-07 para figurar como contratado, sendo que, após análise pormenorizada das documentações apresentadas, verificamos que ele realmente atende de forma adequada a estes pressupostos.

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

II. 6 – DA MINUTA DO CONTRATO

23. 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.

24. 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.

25. 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:

PGM

Procuradoria Geral do Município

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.

26. 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.

27. 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.

28. Diante desse quadro, haja vista as justificativas expressas, constatamos que de fato há necessidade de contratar o SERPRO para atingir o fim ao qual se destina, conforme objeto deste processo, mostrando-se juridicamente possível o processamento da inexigibilidade em apreço, haja vista que encontra amparo legal.

III - CONCLUSÃO

29. 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 6069/2023, fundada no art. 25, caput e inc. I da Lei nº 8.666/93, em tudo obedecida a formalização do contrato de inexigibilidade.



BARCARENA
PREFEITURA

PGM

Procuradoria Geral do Município

30. É o parecer. s.m.j.

Barcarena/PA, 17 de novembro de 2023.

MARIA JÚLIA DE SOUZA BARROS

Advogada OAB/PA nº 28.888

Matrícula nº 12253-0/2

JOSE QUINTINO DE CASTRO LEÃO JUNIOR

Procurador Geral do Município de Barcarena (PA)

Decreto no. 017/2021-GPMB