



**Prefeitura Municipal de Goianésia do Pará
Estado do Pará
Procuradoria Geral-PROGEM**



PARECER JURÍDICO 065/2017PROGEM/PGMGP

PROCESSO LICITATÓRIO – INEXIGIBILIDADE 008/2017/PMGP

Assunto: Análise de procedimento licitatório referente a inexigibilidade de licitação para fins de contratação direta de pessoa jurídica especializada no fornecimento de cessão de uso – locação – e manutenção mensal de sistemas web administrativo de gestão pública no Departamento de Tributos, Compras, Patrimônio, Portal da Transparência e Nota Fiscal Eletrônica.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO LICITATÓRIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PREVISÃO LEGAL ARTIGO 25, INCISO II DA LEI Nº 8.666/93. CONTRATAÇÃO DIRETA DE PESSOA JURÍDICA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE CESSÃO DE USO – LOCAÇÃO – E MANUTENÇÃO MENSAL DE SISTEMAS WEB ADMINISTRATIVO DE GESTÃO PÚBLICA NO DEPARTAMENTO DE TRIBUTOS, COMPRAS, PATRIMÔNIO, PORTAL DA TRANSPARÊNCIA E NOTA FISCAL ELETRÔNICA. ANÁLISE DE REGULARIDADE DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. REGULARIDADE.

1. DOS FATOS.

Cuida-se de expediente gerado pela Comissão Permanente de Licitação – CPL sobre a regularidade do procedimento licitatório para contratação direta de pessoa jurídica especializada no fornecimento de cessão de uso – locação – e manutenção mensal de sistemas web administrativo de gestão pública no Departamento de Tributos, Compras, Patrimônio, Portal da Transparência e Nota Fiscal Eletrônica.

O parecer é no sentido da regularidade do referido processo encaminhando-se o feito para que se tomem as providências ulteriores finalizando-se a procedimento licitatório oportunamente deflagrado.

Com as devidas considerações, passa-se à análise do mérito.



Prefeitura Municipal de Goianésia do Pará
Estado do Pará
Procuradoria Geral-PROGEM



2. DA ANÁLISE DO MÉRITO.

Como se sabe a obrigatoriedade de licitação é regra insculpada na Magna Carta em seu artigo 37, XXI, conforme redação a seguir:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

No mesmo sentido, ratificando a regra de contratação para com o serviço público de modo geral, editou-se a Lei nº 8.666/93, que define e regulamenta as regras para o trato negocial com a Administração Pública, exigindo, de igual forma a obediência ao procedimento licitatório.

Nesse sentido, temos o seguinte comando dado pelo teor do dispositivo do artigo 2º da Lei de Licitações, senão vejamos:

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. (grifo nosso).

A regra, portanto, é a licitação, como modo de privilegiar o princípio da isonomia e meio de permitir que a Administração obtenha a melhor proposta. Inobstante a esta exigência legal contida no regramento jurídico, em algumas ocasiões, não há como ocorrer o procedimento licitatório, visto que a própria realidade fática determina a inviabilidade da competição.

Assim, a contratação direta afigura-se como excepcionalidade e, nessa condição, deve atender às exigências legais para sua autorização. Leciona o ilustre Professor Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, Ed. Dialética; 2001, pág. 298) *in verbis*:

A Administração tem que justificar não apenas a presença dos pressupostos processuais da ausência de licitação. Deve indicar, ademais, o fundamento da escolha de um determinado contratante e de uma específica proposta. (grifo nosso).

As exceções a esta obrigatoriedade estão albergadas pela expressão “ressalvados os casos especificados na legislação” constante do mandamento constitucional contido no dispositivo do artigo 37, XXI. Tal dispositivo tem como norma regulamentadora a Lei nº 8.666/93, cujos artigos 24 e 25 tratam, respectivamente, das hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

[Handwritten signature]

2



Prefeitura Municipal de Goianésia do Pará
Estado do Pará
Procuradoria Geral-PROGEM



O Art. 25 da Lei nº 8,666/1993 assim dispõe:

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;

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;

(...);

§ 1º. Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (grifei).

Na inexigibilidade, a licitação é impossível pela inviabilidade de competição ou desnecessária, caracteriza-se por haver apenas um determinado objeto ou pessoa que atende às necessidades da administração contratante.

Como podemos perceber, os aludidos inciso referem-se as situações que dão ensejo à hipótese de inexigibilidade de licitação, qual seja, a contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização. Discorrendo sobre o assunto, Meirelles esclarece:

Serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional - exigida para os serviços técnicos profissionais em geral - aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento." (MEIRELLES, 2007: 281, grifo do autor). (grifei).

Note-se que dispositivo prevê uma série de condições para que se possa fazer uso da escusa do dever de licitar, tais como **serviços técnicos enumerados no artigo 13 da Lei de Licitações**.

O presente caso envolve hipótese de inexigibilidade de licitação para determinados serviços técnicos, que possuam natureza singular, realizados com



Prefeitura Municipal de Goianésia do Pará
Estado do Pará
Procuradoria Geral-PROGEM



profissionais ou empresas de notória especialização, devidamente apontado no despacho proferido pela Pasta Municipal de Finanças, conforme documento acostado nos autos do procedimento.

Esses serviços técnicos são aqueles descritos no art. 13 da Lei nº. 8.666/93 e são taxativa ou restritivamente e para o presente caso, podemos destacar os seguintes:

Art. 13. *Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:*
IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; (grifei).

Ao comando da Lei de Licitações quis o legislador reforçar a ideia de que o serviço técnico profissional especializado, é aquele que exige conhecimentos profundos, pouco difundidos entre os demais técnicos do ramo, deve ser extraordinário, raro, incomum, de natureza tão singular que somente poucas pessoas possam dominar tal prática.

Neste sentido, Marçal Justen Filho, preleciona que:

Os requisitos subjetivos do contratado decorrem diretamente da causa motivadora da inexigibilidade da licitação. Não se aplica o procedimento formal da licitação porque o serviço técnico-científico apresenta peculiaridades que o tornam específico, singular e inconfundível. Logo, somente particulares habilitados e capacitados poderão desenvolver o serviço de modo satisfatório. Se qualquer particular estivesse capacitado a desempenhar satisfatoriamente o serviço, não se caracterizaria ele como especializado, singular e inconfundível."

Noutro giro, a lei exige ainda que a inexigibilidade seja dada nos casos de **contratação de serviços de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização**, como sendo aqueles profissionais que cujo conceito no campo de sua especialidade, dado o seu desempenho, experiências, aparelhamento, equipe técnica e outros parâmetros permita concluir que o seu trabalho é essencial e o mais adequado à satisfação do objeto do contrato.

Nesse sentido, "notória especialização" segundo o Tribunal de Contas da União:

(...) será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. Ressalvadas sempre as interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim a tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga." (Decisão nº 565/95- TCU – TC nº 578/95 Primeira Câmara - Relator Ministro Carlos Átila Álvares da Silva).



Prefeitura Municipal de Goianésia do Pará
Estado do Pará
Procuradoria Geral-PROGEM



Sobre este tema, temos o seguinte posicionamento jurisprudencial:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE. AQUISIÇÃO DE SOFTWARE COM BASE EM PARECER TÉCNICO. LEGITIMIDADE. 1. Nos termos do art. 25 da lei 8666/1993, é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição. 2. A aquisição de software por contratação direta por inexigibilidade de licitação, após análise de protótipos e pareceres técnicos diversos de que apenas uma amostra atende às necessidades, ainda que em razão de pequenas diferenças, não consubstancia ato de improbidade administrativa. Ausência de indicação mínima de que os réus agiram com dolo ou culpa para justificar o processamento da ação. 3. Na operacionalização de sistema de atendimento aos clientes da Caixa Econômica federal, com agências e terminais de atendimento espalhados por todo o território nacional, o pequeno diferencial em um software, como o caso, justifica sua compra direta. 4. Correta a rejeição da inicial com base no § 8º no art. 17 da Lei 8429/1992. 5. Apelação desprovida. (TRF-1 – AC: 36829 DF 0036829-87.2006.4.01.3400, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL CARLOS OLAVO, Data de julgamento: 18/10/11, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.505 de 25/11/2011).

A peculiaridade mais saliente dos serviços técnicos de software é que eles assentam no princípio da eficiência, que repugna o certame licitatório, necessário ao bom funcionamento da máquina pública, dada a integração dos meios de comunicação trazidos pelo avanço tecnológico.

Como se sabe, é de fundamental importância a integração havida entre os mecanismos de gestão pública, sobretudo, quanto ao sistema arrecadatário e fiscal da administração pública.

Desta forma, um sistema que forneça uma base de dados integrada com diversas áreas de atuação da Administração, como setor de tributos, departamento de compras, emissão de nota fiscal eletrônica, entre outros, certamente alcançará de forma mais célere a boa gestão de recursos públicos, bem como a transparência em relação ao trato com o erário.

Pois bem, classificada a presente contratação em uma das hipóteses de inexigibilidade do certame licitatório, a Lei nº 8.666/93 exige ainda o cumprimento de outros procedimentos para a regularidade do procedimento, conforme preleciona o artigo 26 da sobredita norma, senão vejamos:

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*

5



Prefeitura Municipal de Goianésia do Pará
Estado do Pará
Procuradoria Geral-PROGEM



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 inexistência 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. (grifei).

Nesse sentido, o artigo 26 da Lei de Licitações, determina que o procedimento de inexistência deverá ser instruído com a **prova da situação emergencial – Justificativa** – este, por sua vez, devidamente apontado no despacho proferido pela Pasta Municipal de Finanças, conforme documento acostado nos autos do procedimento.

A **razão da escolha** ao comando da legislação permissiva à hipótese de contratação direta por meio do instituto da inexistência do procedimento licitatório espelha-se, por exemplo, nos Atestados de Capacidade Técnica juntado ao procedimento de algumas municipalidades das quais o contratado presta seus serviços.

No caso em comento observamos da leitura do Projeto Básico e documentação complementar que no que se refere a todo o objeto contratual foi efetivada **pesquisa robusta de mercado/preço** com a juntada de propostas de preços fornecida por outras empresas atuantes no mesmo ramo o que nos faz concluir que o preço da atual proposta mostra-se claramente vantajosa e razoável do ponto de vista da administração, tudo de acordo com o artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n.º 8.666/93.

No que pertine ao preço, por sua vez, temos que o procedimento está devidamente instruído com a Dotação Orçamentária, conforme solicitado pela presidência licitatória, bem como Proposta de Prestação de Serviços encaminhado pelo contratado.

De igual forma, ainda em obediência ao comando dado pelo artigo 26 da Lei de Licitações constam nos autos do procedimento a **ratificação** dado pelo Prefeito Municipal, bem como a sua **publicação da imprensa oficial** como condições para a eficácia dos atos.



Prefeitura Municipal de Goianésia do Pará
Estado do Pará
Procuradoria Geral-PROGEM



Oportunamente, optou-se pela contratação direta de H.C. Thomaz de Aquino Serviços de Licenciamento EIRELI - ME, empresa regularmente constituída nos órgãos competentes, para a prestação de serviços objeto do contrato administrativo, no valor de R\$ 4.500,00 (quatro mil e quinhentos reais), mensais, perfazendo o valor global anual de R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), uma vez atendido o melhor interesse da Administração Pública.

Instruem o procedimento o Termo de Convocação do contratado, os Contratos com as pastas municipais, bem como seus respectivos extratos, findando-se com a Portaria de Designação de Fiscal de Contrato.

Feitas as considerações acerca da exigência legal do procedimento licitatório ordinário, assim como as hipóteses furtivas do certame padrão de contratação para com a Administração Pública, é fácil concebermos que o expediente gerado nos traz uma hipótese de subsunção legislativa de inexigibilidade de licitação.

Portanto, preenchidos os requisitos exigidos na legislação específica, assim como atendidos aos princípios da Administração Pública constitucionalmente consagrados, notadamente os da publicidade, moralidade, impessoalidade economicidade, e interesse público, a hipótese para o caso em apreço é de dispensa de licitação fundado no artigo 25, inciso II da Lei nº 8.666/93.

3. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, e pelos fundamentos apresentados, esta Procuradoria Jurídica opina no sentido DA REGULARIDADE PROCEDIMENTAL DO PROCESSO LICITATÓRIO DE INEXIGIBILIDADE DE Nº 002/2017/PMGP, para fins de contratação direta, por inexigibilidade de licitação para fins de contratação direta de pessoa jurídica especializada em assessoria contábil, financeira e patrimonial aplicados ao setor público, para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Goianésia do Pará/PA e todas as suas Unidades Administrativas.

O procedimento, portanto, encontra respaldo legal na hipótese furtiva de obrigatoriedade do procedimento licitatório padrão exigido na Lei nº 8.666/93, conforme denota o dispositivo do artigo 25, inciso II do verbete supracitado.

É o parecer. SMJ.

Goianésia do Pará/PA, 03 de Fevereiro de 2017.

ANDRÉ SIMÃO MACHADO
Procurador Geral do Município
Decreto 0012/2017/GP/PMGP.



Prefeitura Municipal de Goianésia do Pará
Estado do Pará
Procuradoria Geral-PROGEM



VITOR DE ALENCAR LIMA MESQUITA
Assessor Jurídico – OAB/PA 18.529.