



**PARECER JURÍDICO N° 065/2021**

**INEXIGIBILIDADE N° 6/2021-0001**

**PROCEDDO ADMINISTRATIVO N° 00110101/21**

**OBJETO:** A Contratação de empresa especializada no fornecimento de licença de uso de sistemas de informática para gestão pública nos módulos: orçamento público e contabilidade pública (geração do e-contas TCM/PA, com transparência pública de dados, e- SIC, ouvidoria, gerenciador de conteúdo (site municipal) licitações e patrimônio em ambiente de acesso remoto para 17 (dezessete) usuários, gerenciador de notas fiscais, contabilidade pública (geração de e- contas TCM/PA) em atendimento a legislação.

**ORIGEM:** DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.

## **I. PRELIMINAR DE OPINIÃO**

Antes de se adentrar ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB.

Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º, § 3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial que segue, assim como a desvinculação do



profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

**PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA D EINDICAÇÃO DO DOLO NA CONDOTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008.**

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim, excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.



Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

## II. DA CONSULTA

Recebe esta Procuradoria Jurídica pedido de parecer encaminhado pelo Presidente da CPL do Município relativo ao processo **administrativo nº 001101/21**, que trata de inexigibilidade de licitação para a **Contratação de empresa especializada no fornecimento de licença de uso de sistemas de informática para gestão pública nos módulos: orçamento público e contabilidade pública (geração do e- contas TCM/PA, com transparência pública de dados, e- SIC, ouvidoria, gerenciador de conteúdo (site municipal) licitações e patrimônio em ambiente de acesso remoto para 17 (dezessete) usuários, gerenciador de notas fiscais, contabilidade pública (geração de e- contas TCM/PA) em atendimento a legislação, POR UM PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.**

Consulta-nos sobre a adequação da contratação direta adotada para o processo em questão, qual seja INEXIGIBILIDADE, e solicita aprovação jurídica das minutas do instrumento convocatório, para cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 38 da Lei das Licitações.



### III. DO RELATÓRIO:

O processo teve início com a requisição formulada pelo **Secretário Municipal de Planejamento, Orçamento e Finanças**, relatando a necessidade do objeto e justificando sua pretensão.

A requisição foi protocolada junto ao Presidente da CPL do Município, que na sequência instruiu o processo com as informações preliminares pertinentes a toda e qualquer contratação pública, independentemente de efetivarem-se na via licitatórias ou através de contratação direta.

Nessa esteira, constam dos autos:

- 1) Solicitação/requisição do objeto, elaborada pelo agente ou setor competente com a devida justificativa da necessidade de contratação;
- 2) Termo de referência com a devida aprovação motivada do termo de referência pela autoridade competente;
- 3) Autorização da autoridade competente para a abertura da licitação;
- 4) Abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado;
- 5) Parecer Técnico;



6) Declaração de existência de recursos orçamentários, com indicação das respectivas rubricas;

9) Nomeação de Presidente da CPL e Comissão;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos da minuta de edital elaborada, prescrita no art. 38, parágrafo único, da Lei no 8.666/93. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a municipalidade no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

O Presidente da CPL sugeriu a contratação direta por inexigibilidade tipificada no art. 25, II c/c art.13 da Lei 8.666/93.

É o relatório.

### III – DA FUNDAMENTAÇÃO:

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.***

A norma contida neste artigo demonstra que o procedimento licitatório não se trata de mera sucessão de atos administrativos, mas que é necessário coaduná-lós 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.

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 está 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.

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 nº 8.666/93, que versa sobre as normas atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

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.

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.”***

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos: o primeiro é estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

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. Depreende-se isto do contido no art. 3º, da Lei no 8.666/93:

***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.***

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.

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.

Pois bem, o presente trate 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 preenchem os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõe assumir” (curso de direito administrativo, 10a Ed. Malheiros).***

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)***

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.



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 serviços, 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.**

**VIII - (Vetado). (Incluído pela Lei no 8.883, de 1994)**

(...)

**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;***

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 nº 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.”***

Nestes termos, é possível observar a viabilidade de contratação do prestador de serviços uma vez atendidos os dispostos legais constantes dos arts. 25, II, c/c art. 13, III do disposto legal supra referenciado.

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).*



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).*



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.

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.

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.

Aliado a tudo isso, compete ressaltar, que o Município de Juruti e tampouco a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças não possuem em seu quadro de pessoal, profissionais especializados para suprir a necessidade do serviço pretendido com toda a expertise e demais comprovações técnicas observadas nos autos.



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.**

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

## VI. CONCLUSÃO:

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 Pessoa Jurídica Especializada visando a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO DE SISTEMAS DE INFORMÁTICA PARA GESTÃO PÚBLICA NOS MÓDULOS: ORÇAMENTO PÚBLICO E CONTABILIDADE PÚBLICA (GERAÇÃO DO E- CONTAS TCM/PA, COM TRANSPARÊNCIA PUBLICA DE DADOS, E-SIC, OUVIDORIA, GERENCIADOR DE CONTEÚDO (SITE MUNICIPAL) LICITAÇÕES E PATRIMÔNIO EM AMBIENTE DE ACESSO REMOTO PARA 17 (DEZESSETE) USUÁRIOS,**



Prefeitura Municipal de Juruti  
CNPJ 05.257.555/0001 – 37  
Procuradoria Jurídica  
Rodovia PA 257 (Rodovia Translago), S/n, KM 01, Bairro Nova Jerusalém,  
CEP 68.170 – 000 – Juruti/PA.



**GERENCIADOR DE NOTAS FISCAIS, CONTABILIDADE PÚBLICA (GERAÇÃO DE E-CONTAS TCM/PA) EM ATENDIMENTO A LEGISLAÇÃO, POR UM PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES**, realizando Parecer Jurídico na Resposta aos Requerimentos, pela contratação direta da empresa “**ASP- AUTOMAÇÃO, SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LDTA, inscrita no CNPJ (MF) nº 02.288.266/0001-04**”, mediante inexigibilidade de licitação, com fundamento no Art. 25, II, c/c Art. 13, III, da Lei no 8.666/93, cumpridas as formalidades administrativas.

Retornem os autos a Comissão Permanente de Licitação.

É o Parecer,

Juruti/PA., 20 de janeiro de 2021.

**Ana Célia Soares dos Santos**  
**Assessora Jurídica**