



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Procuradoria Geral do Município

PARECER JURÍDICO

ORGÃO SOLICITANTE: Setor de Licitações e Contratos Administrativos
PROCEDIMENTO: Inexigibilidade nº 6/2019-002PMVX
OBJETO: Locação de software (folha de pagamento)
LEGISLAÇÃO CONSULTADA: Constituição Federal, Lei Orgânica Municipal, Leis 8.666/93.

EMENTA: *MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU - PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU, CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO (LOCAÇÃO) DE SISTEMA INFORMATIZADO (SOFTWARE) DE GESTÃO PÚBLICA NA ÁREA DE RECURSOS HUMANOS (FOLHA DE PAGAMENTO), INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 6/2019-002PMVX, LEI Nº 8.666/93. POSSIBILIDADE.*

I - DA CONSULTA

Via encaminhamento, pela Presidente da Comissão Permanente de Licitação de Vitória do Xingu-PA, Sra. Simone Rodrigues Dezidério, para fins de análise da viabilidade da Contratação da empresa SISTEMAS INTELIGENTES E AUTOMOÇÃO PRODUTIVA LTDA - ME, para prestação de serviços relativos ao FORNECIMENTO DE LICENÇA DE USO (LOCAÇÃO) DE SISTEMA INFORMATIZADO (SOFTWARE) DE GESTÃO PÚBLICA NA ÁREA DE RECURSOS HUMANOS (FOLHA DE PAGAMENTO) E CONTRA CHEQUE ON LIN, E IMPLANTAÇÃO (IMPORTAÇÃO DE DADOS) PUBLICAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA DO XINGU - PA, através da modalidade inexigibilidade de licitação, fundamentada no inciso II, do artigo 25 da Lei Federal nº 8666/93; para análise e emissão de parecer técnico jurídico, tendo em vista a necessidade e as justificativas apresentadas pela análise de documentação e pelo procedimento da licitação.

Trata-se, na espécie, de procedimento de inexigibilidade de licitação, cujo objeto Contratação de empresa especializada no fornecimento de licença de uso (Locação) de Sistema Informatizado (Software) de Gestão Pública na Área de Recursos Humanos (Folha De Pagamento) e contracheque online, e implantação (importação de dados) Publicação no Portal da Transparência para atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Vitória do Xingu - Pa.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Procuradoria Geral do Município

Acuso o recebimento dos autos da inexigibilidade nº 002/2019, para fins do disposto no art. 38 da Lei 8666/93.

Nos autos constam os atos administrativos pertinentes e a documentação da empresa SISTEMAS INTELIGENTES E AUTOMOÇÃO PRODUTIVA LTDA - ME, inscrita no CNPJ: 19.166.632/0001-58, com sede em Belém-PA, com escritório estabelecido na Avenida Conselheiro Furtado, nº 2865, sala 2002, Cremação.

Constam ainda:

- 1) Atestado de Capacidade Técnica da Prefeitura Municipal de Baião-PA - 2017;
- 2) Atestado de Capacidade Técnica da Prefeitura Municipal de Juriti-PA - 2018;

É o relatório.

II - DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE

A Seção IV da Lei nº 8.666/93, que trata do Procedimento e Julgamento dos processos licitatórios, prescreve em seu artigo 38, inciso VI:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: [...]

VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade. (grifo nosso)

Ademais, dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo legal que "as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por Assessoria Jurídica da Administração." Em cumprimento, portanto, à determinação legal, passa-se à análise da questão trazida nestes autos.

III - DO PRINCÍPIO DA LICITAÇÃO

Como se sabe, Licitação, é um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público.

O *princípio da licitação* significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Procuradoria Geral do Município

princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público. É hoje um princípio constitucional, nos precisos termos do art. 37, XXI, da Constituição, *in verbis*:

"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".

O art. 37, XXI, como nele se lê, alberga o princípio, *ressalvados os casos especificados na legislação*. O texto é importante, porque, ao mesmo tempo em que firma o princípio da licitação, prevê a possibilidade legal de exceções, ou seja, autoriza que a legislação especifique casos para os quais o princípio fica afastado, como são as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

Se o princípio é constitucional, a exceção a ele, para ser válida, tem que ter também previsão constitucional. Essa cláusula excepcional é que dá fundamento constitucional as hipóteses, previstas em lei (Lei 8.666, de 1993), de *licitação dispensada*, de *licitação dispensável* e as de *inexigibilidade de licitação*.

Há ainda a considerar outro ponto relevante, qual seja o da relação entre princípio e exceção, em face da norma constitucional. O que se quer destacar é que tanto o modelo do princípio como o modelo das exceções são disposições constitucionais.

Portanto, se o princípio tem predominância por caracterizar-se como uma opção política fundamental, as exceções não se diminuem de relevância porque se revelam igualmente como uma opção política destacada, precisamente porque, ao retirar ou permitir que se retire da órbita do princípio uma parcela da realidade da norma, o constituinte acabou por dar a essa parcela, ou casos excepcionados ou passíveis de serem excepcionados, um valor especialmente destacado.

IV - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

De acordo com o art. 25 da Lei Federal n.º 8.666/93, é inexigível licitação quando não há possibilidade fática e jurídica de competição.

A Lei acima referenciada, em seus arts. 13 e 25, inciso II, § 1º, trata da contratação de profissional para prestação de serviços técnicos especializados,



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Procuradoria Geral do Município

bem como a forma como o conceito destes serviços, em relação ao princípio de licitação.

Diz o art. 25 da Lei 8.666/93, *verbis*:

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.

Cumprе ressaltar, que a contratação de empresa para prestação de serviço técnico profissional especializado, deve, necessariamente, observar o quesito da confiança, e, sobre o tema, assim leciona o Excelentíssimo Senhor Ministro aposentado do Excelso Supremo Tribunal Federal, Eros Grau, *verbi gratia*:

“Serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar e subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do ‘trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’ (cf. o §1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança.” (AP nº348/SC, Plenário, rel. Min

Complementarmente, neste deslinde, a citada disposição legal acerca da matéria aludida:



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Procuradoria Geral do Município

§1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente do 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 contratado.

A norma acima descrita oferece os elementos hábeis para que a Administração Pública verifique e comprove que o profissional possui notória especialização, quais sejam: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou outros requisitos relacionados às suas atividades.

Nesse timbre, eis o rol *numerus clausus* inscrito no art. 13 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, *verbis*:

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 ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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.

(...)

Aportando as lições de Hely Lopes Meirelles, *colhe-se que “ocorre a inexigibilidade de licitação quando há impossibilidade jurídica de competição entre contratantes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais do negócio.”*

Mais adiante, aduzindo acerca da possibilidade de contratação de serviço profissional especializado, conforme o §1º acima transcrito, leciona o citado autor que *“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,*



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Procuradoria Geral do Município

aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ...”

Pois bem. Subsumindo as qualidades e características da empresa a ser contratada no que fora exposto, observa-se que o procedimento de inexigibilidade em testilha encontra amparo jurídico.

Isso porque, analisando os documentos acostados, bem como a ‘vida’ pregressa da empresa, constata-se que outra conclusão não se chega senão a que perfilhe pelo entendimento de que o serviço oferecido é de notória qualidade e especialidade técnica.

In casu, a interessada, segundo os documentos repousados, já obteve contratos com outras pessoas jurídicas de direito público, ocasião em que se fez clarividente a satisfação dos seus usuários com o serviço oferecido, VEJAMOS:

- 1) Atestado de Capacidade Técnica da Prefeitura Municipal de Baião-PA - 2017;
- 2) Atestado de Capacidade Técnica da Prefeitura Municipal de Juriti-PA - 2018;

De mais a mais, de notar que os documentos colacionados pela pessoa jurídica espelham a sua regularidade jurídica, técnica e fiscal, inexistindo, nesta senda, motivos ou vícios que ensejem a rejeição da pretensão à contratação almejada.

Assim, preenchidos os requisitos elencados nos dispositivos epígrafados, entendo, salvo melhor juízo, a possibilidade de contratação.

Por outro lado, por ser importante à compreensão da natureza deste ato, segue uma rápida digressão acerca da essência jurídica do parecer.

Segundo Mauro Gomes de Matos, “*Os pareceres são peças opinativas, despidas de efeito vinculante, exteriorizando uma opinião jurídica que não possui uma prescrição normativa acerca de determinado tema.*”¹

No mesmo sentido, eis as palavras de Hely Lopes Meireles, *verbis*:

Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua

¹ MATOS, Mauro Gomes. 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2005, p. 70/82)



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Procuradoria Geral do Município

aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva.

O Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar acerca da matéria, *verbis*:

"EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Antônio Bandeira de Mello, 'Curso de Direito Administrativo', Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido." ("DJ" 31.10.2003).

Do exposto, constata-se que os pareceres jurídicos são atos administrativos meramente enunciativos, constituindo uma opinião que não cria nem extingue direitos, sendo um "expediente" praticado pela assessoria jurídica de enquadramento dos fatos sob o prisma legal de sua ótica, dentro de uma certa coerência.

Por outro lado, não se quer dizer que ao parecerista é dado agir de forma negligente. O que se afirma, ao contrário, é que a pessoa responsável pela veiculação de tal ato emitirá um juízo acerca da matéria sob apreciação, cujos fundamentos arrolados como base de sua *opinio* terão por base as mais variadas fontes (Lei, doutrina, jurisprudência dos Tribunais, Decisões dos Tribunais de Contas e principalmente a supremacia do interesse público) que, inevitavelmente, em alguns pontos, não comungarão de uma opinião comum.



ESTADO DO PARÁ
MUNICÍPIO DE VITÓRIA DO XINGU
PODER EXECUTIVO
Procuradoria Geral do Município

Assim sendo, tendo em vista que o serviço a ser contratado, se enquadra no art. 25, caput da Lei nº 8.666/93, na categoria de profissional ou empresa especializada, a empresa SISTEMAS INTELIGENTES E AUTOMOÇÃO PRODUTIVA LTDA - ME que pretende o Município de Vitória do Xingu contratar, com inexigibilidade de licitação, deve atender aos requisitos previstos no § 1º, do art. 25, da Lei nº 8.666/93, acima transcrito. Requisitos estes, devidamente comprovados.

Pelo que se depreende das documentações anexas e demais informações presentes na proposta apresentada pela empresa SISTEMAS INTELIGENTES E AUTOMOÇÃO PRODUTIVA LTDA - ME, submetida a esta PGM, no nosso entendimento, é perfeitamente possível a contratação nos moldes acima ventilados.

Diante do exposto, por estarem presentes os pressupostos autorizativos para a pretendida contratação direta por inexigibilidade de licitação, tudo em consonância com as diretrizes constantes no artigo 25, caput da Lei Federal nº 8.666/93, esta Procuradoria Municipal opina favoravelmente a realização da contratação da forma alhures mencionado, da empresa SISTEMAS INTELIGENTES E AUTOMOÇÃO PRODUTIVA LTDA - ME, pelas razões de fato e de direito apresentadas

Assim, à vista do exposto, o parecer, é pela regularidade jurídico-formal da inexigibilidade em epígrafe.

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

S.M.J., é o parecer.

Vitória do Xingu-PA, 03 de janeiro de 2019.

ARNALDO SANTOS DA CRUZ
Procurador Municipal