



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

PARECER

PROCESSO ADMINISTRATIVO 6.2023-0006

INEXIGIBILIDADE N. 006/CMAAN/2023

ASSUNTO: contratação de empresa especializada na prestação de implantação, manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão pública atendendo à demanda do setor de automatização de fluxos de trabalho, implementação de gestão eletrônica de documentos, voltados a criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documentos em sistema com acesso via web.

1 - RELATÓRIO

Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade contratação de empresa especializada na prestação de implantação, manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão pública atendendo à demanda do setor de automatização de fluxos de trabalho, implementação de gestão eletrônica de documentos, voltados a criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documentos em sistema com acesso via web, para atender a demanda da Câmara Municipal de Agua Azul do Norte/PA, no exercício 2023.

A empresa que pretende contratar e que recaiu a escolha da administração é **CONTROLE TOTAL EM GESTÃO MUNICIPAL LTDA**, CNPJ 45.550.659/0001-50.

Consta nos autos a proposta, documentos pessoais dos sócios, atos constitutivos, CNPJ, certidões de estilo, alvará de funcionamento, atestado de capacidade técnica, e demais documentos.

É a síntese do necessário.

2 – APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade.

O controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC n. 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Enunciado BPC n. 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro de seu espectro de competências.

Por fim, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionabilidade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.2. MODALIDADE

A licitação é procedimento obrigatório à Administração Pública para efetuar suas contratações, consoante preceitua o art. 37, XXI da CF/88, ressalvados os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

A Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021 que estabelece normas gerais de licitação e contratos para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios unifica toda legislação sobre o assunto e entrou em vigor na data de sua publicação, com previsão de dois anos para os gestores públicos se adaptarem às novas regras.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

De acordo com o levantamento da Confederação Nacional de Municípios, 60% dos municípios não conseguiram cumprir o prazo de adequação à nova lei, que exige treinamento de pessoal, mudança em rotinas administrativas e investimentos em tecnologia. Para tanto, foi editado a Medida Provisória 1.167/2023 que prorrogou até 30 de dezembro de 2023 a validade das três leis sobre compras públicas: a Lei de Licitações (Lei 8.666, de 1993), o Regime Diferenciado de Compras – RCD (Lei 12.462, de 2011) e a Lei do Pregão (Lei 10.520, de 2002).

Além da Medida Provisória 1.167/2023 que prorrogou a validade das antigas Leis que tratam sobre contas públicas, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará publicou a Instrução Normativa n. 002/2023/ TCMPA, de 28 de Março de 2023 que estabeleceu no art. 5º e 6º que:

“Art. 5º. Os processos licitatórios e contratações autuados e que forem instruídos até 31 de março de 2023, com a opção expressa nos fundamentos das Leis Federais m. 8.666/93, 10.520/2002, dos artigos 1º a 47-A da Lei Federal n. 12.462/2011, inclusive os derivados do sistema de registro de preços, serão por elas regidas, desde que as respectivas publicações dos editais dos certames ocorram até 31 de dezembro de 2023.

[...]

Art. 6º. O disposto no art. 5º se aplica às publicações de avisos ou atos de autorização e/ou ratificação de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, que também deverão ser materializados até 31 de dezembro de 2023.”

Nesse contexto, os gestores podem optar, até 31 de dezembro de 2023, por realizar os certames pelo rito da Lei n. 8.666/93 ou da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

A solicitação de despesas bem como a publicação da autorização da autoridade competente ocorreu dentro do prazo permissivo previsto na IN n. 002/2023/TCMPA, de 28 de março de 2023. O gestor optou por utilizar a Lei 8.666/93 no processo de inexigibilidade de licitação.

A contratação direta pode ser realizada mediante a inexigibilidade de licitação, disciplinada no artigo 25, II da Lei n. 8.666/93. Sistematizando referido artigo temos que a inexigibilidade é viável na contratação de:

- a – serviços técnicos enumerados no artigo 13 da Lei 8.666/93;
- b – de natureza singular;
- c – com profissionais ou empresas de notória especialização.

O serviço singular deve ser entendido como aquele cujo objeto possua características



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

individuais que o distingam dos demais e o tornem incomum. A singularidade é pertinente ao serviço e não ao executor, ou seja, decorre do fato de aquele serviço apresentar uma certa especificidade que requer habilidade profissional maior.

Para Marçal Justen Filho:

“[...] a “natureza singular” do serviço deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados.

“[...] a fórmula “natureza singular” destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse público é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado).” (Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos, 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002, p. 277-278).

Tem-se que serviço singular é aquele que se mostre especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade ímpar. Assim, a necessidade de analisar a singularidade do objeto a ser contratado deve-se observar a relação entre ao pretense executor e ao modo de sua provável execução. A singularidade do objeto está intrinsecamente ligada ao sujeito executor e suas características pessoais. O objeto é considerado singular se requerer os préstimos de um profissional, sistema ou programa também singular.

O serviço descrito no objeto desta inexigibilidade se faz necessário à satisfação do interesse público, não podendo ser reputado como atuação padrão e comum, de modo a ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado.

Ademais, não basta a singularidade do objeto e a especialização do executor, necessário se faz, para a conexão desses fatores, que o sujeito execute de modo especial o objeto, ou seja, que a execução do serviço seja de modo particularizado, de forma a assegurar seja alcançado o objetivo almejado, atendendo ao interesse público.

Com sua maestria, o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello aduz:

“Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

como singular quando nele interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o etilo, 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.

Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito A ou pelos sujeitos B ou C, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação.

É natural, pois, que em situação 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 o caso, são presumivelmente mais indicado do que os de outros, despertando-lhes 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.” (In Curso de direito administrativo, 12ª ed. Malheiros, SP. 2000, p. 478).

Importante aclarar as lições do professor Mauro Roberto Gomes de Mattos, para o qual:

“A singularidade (capacidade intelectual) da prestação do serviço do advogado, por si só, justifica a ausência de competição, bem como da pré-qualificação também, pois o preço da contratação não é fator crucial que direciona a melhor contratação para o ente público.

Contratando diretamente o advogado, não estará a autoridade administrativa cometendo infrações e nem agindo no vácuo da lei, visto que a Lei 8.666/93 não impede a aludida tomada de posição, devendo apenas o administrador justificar a escolha dentro de uma razoabilidade.

[...]

Por outra vertente, como já enaltecido, o art. 25 da Lei 8.666/93, ao enumerar os casos de inexigibilidade, pela inviabilidade de competição, deixou assente que os trabalhos intelectuais, como o declinado no presente caso, ficam fora da regra geral de competição, sendo lícito ao administrador agir movido pela discricionariedade, visando, única e exclusivamente, ao interesse público. (O limite da improbidade administrativa, Rio de Janeiro, Forense, 2010, p. 91/92).”



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Assim, principalmente, na relação de confiança, é lícito ao administrador, desde que movido pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha da melhor empresa.

Ao conceituar “notória especialização” o dispositivo legal encerra com a expressão “que permita inferir que seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”. Desse modo, não paira dúvidas de que essa escolha dependerá de uma análise subjetiva da autoridade competente para celebrar o contrato. Nem poderia ser diferente, pois se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos a licitação seria o meio viável. O processo licitatório torna inviável justamente porque há contrassenso de comparação objetiva entre as propostas.

Desta feita, o gestor público tem a discricionariedade de escolher, dentre as empresas qualificadas, aquela que demonstrar confiança, ou seja, indubitável que a escolha de certas empresas em detrimento de outros levará em consideração a confiança de que o serviço a ser prestado será realizado nos exatos moldes e sempre visando o melhor para a Administração Pública.

A autoridade solicitante informa que o processo administrativo tem por objetivo contratar empresa especializada na prestação de implantação, manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão pública para atender à demanda do setor de automatização de fluxos de trabalho, implementação de gestão eletrônica de documentos em sistema com acesso via web, vez que a gestão legislativa busca aperfeiçoar seus serviços. Que a implantação de um sistema informatizado será imprescindível para a melhoria dos processos internos e para a otimização das atividades a serem desenvolvidas, além de auxiliar no cumprimento dos objetivos institucionais como: fornecer serviços com qualidade e tempestividade, conferir maior celeridade à tramitação processual; ser conhecido e reconhecido pelos munícipes pela agilidade e transparência municipal, otimizando a relação custo-benefício dos serviços públicos.

Que a escolha pela modalidade de inexigibilidade de licitação se deu por entender que os serviços a serem contratados são de necessidade primária, natureza singular e de fundamental importância, pois sem a contratação desses serviços os atos da administração ficarão a mercê de futuras diligências dos Tribunais, do Ministério Público e de qualquer órgão executor e fiscalizador dos governos Estadual e Federal.



ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUA AZUL DO NORTE
CNPJ: 04.524.267/0001-39
CONSULTORIA JURIDICA

Por todo o exposto, entende-se que a contratação de empresa especializada na prestação de implantação, manutenção e suporte de licença de uso de software de gestão pública atendendo à demanda do setor de automatização de fluxos de trabalho, implementação de gestão eletrônica de documentos, voltados a criação, tramitação, apensamento e arquivamento de processos e documentos em sistema com acesso via web, para atender a demanda da Câmara Municipal de Agua Azul do Norte é juridicamente viável, lícita e legítima, devendo ser seguido o rito dos processos de inexigibilidade de licitação.

No caso em análise, como se induz dos autos , a escolha recaiu sobre a empresa CONTROLE TOTAL EM GESTÃO MUNICIPAL LTDA, CNPJ 45.550.659/0001-50, que a teor dos atestados técnico de capacidade juntados, evidencia-se a experiencia em relação ao objeto de inexigibilidade e também apresentou a melhor proposta.

Do que dos autos consta, infere-se que a empresa escolhida detém notória especialização, o que materializou a segurança da autoridade administrativa em sua escolha.

3 - CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Água Azul do Norte-PA, 16 de maio de 2023.

FLAVIANE CÂNDIDO SOCIEDADE INDIVIDUAL ADVOCACIA
CNPJ 49.114.115/0001-04