



PARECER JURÍDICO N° 322/2023

25 DE JULHO DE 2023

SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO (CPL) DA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTES (SMTT) DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE.

INTERESSADO: SEABRA DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS LTDA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA PARA AQUISIÇÃO DE SOFTWARE. INEXIGÍVEL A LICITAÇÃO VEZ QUE NO PRESENTE CASO CONFIGURA-SE A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ANÁLISE COM BASE NO ART. 25, I DA LEI N° 8.666/93.

I- RELATÓRIO

Trata-se de **CONSULTA** encaminhada pela **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO (CPL) DA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTES (SMTT) DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE**, para que seja emitido **PARECER JURÍDICO** com relação a legalidade da **aquisição direta de um software de licença temporária - Sinalização Viária sinC Lite, por intermédio da Inexigibilidade de licitação, nos termos dos artigos 25, I da Lei no 8.666/93**, com o objetivo de viabilizar a elaboração de projetos viários desenvolvidos pelo Núcleo de Arquitetura e Engenharia no município, em atendimento as necessidades da Superintendência Municipal de Trânsito e Transporte de Itabaiana/SE.

O processo teve início com a requisição da **SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTES (SMTT) DE ITABAIANA**, relatando a necessidade do objeto e justificando sua pretensão.

[Handwritten signature]
Página 1 de 12



A requisição foi protocolada junto ao Presidente da **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO (CPL)**, Sr. Igor Alexandre Meneses Dantas, 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 do referido processo administrativo as seguintes documentações:

- Declaração de exclusividade no desenvolvimento e distribuição do produto “sinC - Software para sinalização viária”;
- Especificação técnica e funcionalidades;
- Atestado de capacidade técnica;
- Certificado de Registro de Programa de Computador;
- Projeto Básico;
- Justificativa técnico legal da contratação e preço;
- Proposta comercial;
- Certificado de Registro;
- Minuta de Contrato;

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria para a análise jurídica acerca do inteiro teor da contratação.

É o sucinto relatório.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Consoante se pode observar, o ponto central de discussão consiste na consulta acerca da viabilidade jurídica pela aquisição de software de licença temporária pelo poder público municipal, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25 da Lei nº 8.666/93, que autoriza o afastamento da licitação pela inviabilidade de competição.

Preliminarmente, importante destacar que o exame da Procuradoria Jurídica cinge-se tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, assim como questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.



Para se chegar a uma conclusão segura sobre a questão, deve-se analisar a Legislação Federal, posições doutrinárias sobre a contratação direta com a Administração Pública, assim como observar a lei e os instrumentos congêneres que regem o procedimento em comento.

Passo a análise jurídica.

Como **regra**, a Administração Pública, para contratar serviços, adquirir produtos ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo licitatório (inteligência do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988 e art. 2º da Lei nº 8.666/1993).

Essa obrigatoriedade de licitar, funda-se em dois aspectos basilares, o **primeiro** é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interesses em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e de moralidade, e o **segundo** revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Neste diapasão, leciona o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, onde afirma que a licitação visa **“proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares”**.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 175, condicionou à prestação de serviços públicos a realização de prévio procedimento licitatório, no entanto, a própria Carta Magna ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a **faculdade de contratar sem necessidade de tal procedimento**, conforme depreende o inciso XXI do artigo 37 e da Lei nº 8.666/1993.

Em que pese seja em caráter excepcional, diante de situações de inviabilidade de competição, a própria lei de licitações estabelece **hipóteses de inexigibilidade de licitação**, conforme previsto no art. 25 da Lei no 8.666/93, **autorizando à Administração a realizar contratação direta, sem procedimento licitatório.**

Art. 25. É **inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição**, em especial:


Página 3 de 12



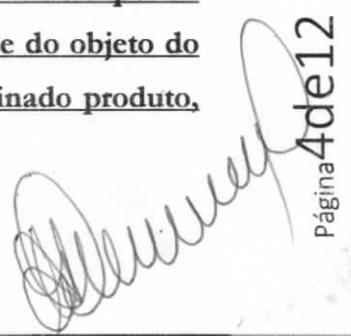
I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local 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; **(grifo nosso)**

Fundamental observar que a inexigibilidade de licitação **SOMENTE É POSSÍVEL QUANDO NÃO HÁ VIABILIDADE DE COMPETIÇÃO**, consoante exposto no dispositivo supracitado.

No caso presente, o objeto de interesse deste arrazoado – “contratação da empresa Seabra Desenvolvimento de Programas LTDA, objetivando a aquisição de licença temporária para uso do software Sinalização Viária sinC Lite, para viabilizar a elaboração de projetos viários, desenvolvidos pelo Núcleo de Arquitetura e Engenharia da Superintendência Municipal de Trânsito e Transporte de Itabaiana-SE” – a princípio, se enquadraria nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme legislação transcrita alhures, por se tratar de software (sistema) ou seja, atividade intelectual única, inclusive com proteção legal, não obstante, o objetivo, as funcionalidades e outras características que os diferenciam (ou aproximam).

Acontece que a Administração Pública, quando da contratação do objeto sub examine, precisa estar respaldada e tomar inúmeros cuidados, devendo expor de forma fundamentada sua motivação, não apenas sobre a necessidade do objeto do contrato, mas também as razões na escolha de se contratar determinado produto, esclarecendo as razões do seu convencimento.


Página 4 de 12



Dessa forma, é preciso a observância de determinados requisitos legais e constitucionais, tudo devidamente demonstrado em processo administrativo de inexigibilidade.

Consoante Parecer Técnico, a CPL expressou que as atividades e serviços técnico profissionais exercidos pela empresa “SEABRA DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS LTDA” são comprovadamente exclusivos e estão enquadrados no inciso I, do art. 25, da Lei de Licitações.

Ato contínuo, além da documentação relativa à declaração de exclusividade da empresa interessada, trouxe também no referido processo administrativo documentação atestado a capacidade técnica da mesma e certificado de registro de programa de computador junto ao instituto nacional da propriedade intelectual, preenchendo assim outro requisito imposto pelo art. 25, I, da lei de licitação.

No que tange a notória especialização exigida no § 1 do Art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, consignou que a empresa interessada apresentou trabalhos técnicos de sua equipe de profissionais, devidamente comprovados através de declarações e contratos acostados e fornecidas por algumas Prefeituras que também mantêm contrato com a Seabra Desenvolvimento de Programas LTDA, atestado novamente a capacidade técnica da mesma, como também que a prestação dos serviços foram executados satisfatoriamente, não existindo registros, até o presente momento, de fatos ou registros de ocorrências que desabonem sua conduta e/ou responsabilidade com as obrigações assumidas.

Ainda, fez as seguintes considerações com relação a importância pela aquisição:

“(...) o software de Sinalização Viária sinC Lite irá funcionar no AutoCAD, aplicativo já utilizado pelo Núcleo de Arquitetura e Engenharia da SMTT. (...)

“(...) o software de Sinalização Viária sinC Lite atende as necessidades da SMTT, não sendo necessário as funcionalidades de versões superiores, como por exemplo sinc PRO ou sinC PREMIUM. (...)

“(...) o software de Sinalização Viária sinC Lite possibilita a automação do desenvolvimento dos projetos de sinalização viária,



obras complementares e extrações de quantitativos e notas de serviço. (...)

(...) que aquisição desta tecnologia é de extrema importância para o Núcleo de Arquitetura e Engenharia da SMTT, pois representa grande auxílio e incremento no desempenho das atividades cotidianas. (...)

(...) que os benefícios gerados devido a sua utilização englobam: aumento da produtividade da equipe técnica, melhoria na qualidade, redução de custos e entregas mais rápida dos projetos desenvolvidos. (...)

(...) que o software permite que toda a sinalização horizontal, vertical, obras complementares, legendas e inscrições sejam lançadas de forma automatizada permitindo agilidade e assertividade no desenvolvimento dos projetos. Também permite que todo o quantitativo e as notas de serviços do projeto sejam lançadas automaticamente em uma planilha em Excel formatada, que permitirá que o usuário extraia todas as informações necessárias para conclusão do projeto. (...)"

Por tais razões, além da importância e necessidade pela aquisição, justificou que a Administração estaria autorizada a promover a contratação pretendida.

Após extensa análise do processo administrativo, **entendo que restou devidamente comprovada a inviabilidade de competição, considerando a singularidade e, principalmente, a exclusividade do objeto da contratação, isto é, a aquisição de licença temporária do software, conforme quantidade e especificação exigida pelo ente municipal.**

No presente caso, tratando-se de software, ou seja, atividade intelectual, inclusive com proteção legal, cujo fornecimento e manutenção é exclusivo da Seabra Desenvolvimento de Programas LTDA, há de se considerar inviabilidade de competição, o que indica, em tese, a contratação direta pela administração pública.



Assinale-se, ainda, que a empresa interessada detém o software que melhor se adequa às particularidades do ente municipal, visando o melhor desempenho e eficácia na prestação do serviço público através de ferramentas que otimizem e facilitem a consecução do objeto a ser executado, conforme justificativa e documentação apresentada.

Por outro lado, tendo em vista que se trata de uma solução tecnológica exclusiva, a singularidade consiste na individualidade relacionada ao sistema cujas características atendam às necessidades da Administração Municipal.

Vale mencionar que o assunto já foi objeto de análise por parte do Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), que, através do Ministro Eros Grau, assim se posicionou:

“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 é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para 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 a administração para a escolha do ‘trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’ (cf. o parágrafo 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 nº 348/SC. Plenário. rel. Ministro Eros Grau. J. Em 15.12.2066. DJ de 03.08.2007).

Com efeito, é importante frisar ainda que os requisitos legais de habilitação acerca de contratações administrativas não eximem o futuro contratado por inexigibilidade de licitação de sua regularidade jurídica nos termos do art. 27 a 31 da Lei nº 8.666/93.

Observa-se, **ainda**, que nas situações de inexigibilidade referidas no art. 25, faz-se necessário, também, demonstrar:

- a) a razão da escolha do fornecedor e;
- b) a justificativa do preço

In casu, a prestação do serviço, pela sua tecnicidade, exige total e extrema confiança da administração pública, por esta razão e no caso específico da propensa contratada “Seabra Desenvolvimento de Programas LTDA”, verifico que a notória especialização e razão da escolha do fornecedor exigida no § 1º do artigo 25 da Lei Federal nº 8.666/1993 encontra-se cabalmente justificada pelos trabalhos técnicos de sua equipe de



profissionais, comprovados através de declarações e contratos acostados e fornecidas por algumas Prefeituras que mantêm contrato com a mesma, atestado a capacidade da mesma, como também que a prestação dos serviços foram executados satisfatoriamente, não existindo registros, até a presente data, de fatos que desabonem sua conduta e responsabilidade com as obrigações assumidas.

Dessa forma, compreendo que a inexigibilidade como relação ao requisito “razão da escolha do fornecedor” também encontra-se caracterizada, pois se mostrou por tudo o que foi dito, que é inviável a competição para o caso específico da contratação de empresa de software de contabilidade e outros sistemas.

No tocante a justificativa do preço trazida pela CPL:

“ (...) Considerando, que o preço contratual a ser pactuado, encontra-se compatível com o praticado no âmbito da Administração Pública Municipal e de acordo com o praticados no mercado, em se tratando de uma empresa deste porte, conforme **DECLARAÇÕES E CONTRATOS acostados, fornecidas por algumas Prefeituras que mantêm contrato com a Seabra Desenvolvimento de Programas LTDA.** (...)”

Entendo que a motivação encontra-se devidamente justificada pela autoridade administrativa, vez que o valor a ser pago está dentro do preço de mercado e é compatível com os valores já cobrados pela mesma empresa dos demais clientes que possui.

Por fim, no que tange minuta do contrato acostada, verifico que as cláusulas inseridas obedecem ao regramento do art. 55 da Lei de Licitações.

Dessa forma, uma vez constatada as providências referidas, poderá viabilizar-se a contratação pretendida, com fundamento no artigo, 25, caput, da Lei nº 8.666/93.



III- CONCLUSÃO

Ante ao exposto, e resguardando o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e a conveniência da prática do ato administrativo, esta Procuradoria entende como inexigível a licitação para a contratação de serviço técnico de consultoria ofertado pela empresa “SEABRA DESENVOLVIMENTO DE PROGRAMAS LTDA”, objetivando a “aquisição de licença temporária para uso do software Sinalização Viária sinC Lite, para viabilizar a elaboração de projetos viários, desenvolvidos pelo Núcleo de Arquitetura e Engenharia da Superintendência Municipal de Trânsito e Transporte de Itabaiana/SE”, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Recomenda-se, por oportuno, que quando da assinatura do contrato seja verificada a validade de cada certidão apresentada para que as mesmas estejam com suas validades atualizadas.

É o parecer.

Itabaiana/SE, 25 de julho de 2023.

MÁRDILLA SOUZA DE QUEIROZ

Procuradora Geral do Município de Itabaiana/SE

Portaria nº 113/2021