



## PARECER JURÍDICO

Nº  
048/2024

**PROCESSO ADMINISTRATIVO:** nº 018/2024;

**MODALIDADE:** Inexigibilidade nº 002/2024;

**INTERESSADO(A):** Município de Cupira/PE – Prefeito: Sr. José Maria Leite de Macedo;

**DO OBJETO:** Implantação e cessão de licença de uso de plataforma tecnológica de relacionamento e serviços entre o cidadão e a gestão pública composta de SOFTWARE WEB, APLICATIVO MOBILE e API's para levar informações, serviços, atendimento, pesquisas e transparência diretamente a mão do cidadão em tempo real, gerenciável pelo próprio gestor sem necessidade de intervenções técnicas, permitindo a criação de funcionalidades no frontend mobile de forma customizada sem recompilação do aplicativo, permitindo ainda a publicação do aplicativo com nome da cidade, envolvendo a instalação, treinamento e suporte pelo período de licença.

**EMENTA:** Direito administrativo. licitações e contratos. contratação direta. inexigibilidade de licitação. fornecedor exclusivo. Contratação direta, com fundamento no art. 74, inciso I, da lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Requisitos e demais formalidades. Viabilidade jurídica de prosseguimento do feito.

### I – DO RELATÓRIO

1. Trata-se na espécie de processo administrativo, que visa à contratação direta da empresa GR8 SERVIÇOS DE T.I LTDA, inscrito no CNPJ sob nº 35.143.471/0001-33, com sede na Rua Carvão de Pedra nº 11 Bairro – Lagoa Nova na cidade de Natal -RN, CEP: 59.076-010, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, para implantação e cessão de licença de uso de plataforma tecnológica de relacionamento e serviços entre o cidadão e a gestão pública composta de SOFTWARE WEB, APLICATIVO MOBILE e API's para levar informações, serviços, atendimento, pesquisas e transparência diretamente a mão do cidadão em tempo real, gerenciável pelo próprio gestor sem necessidade de intervenções técnicas, permitindo a criação de funcionalidades no frontend mobile de forma customizada sem recompilação do aplicativo, permitindo ainda a publicação do aplicativo com nome da cidade, envolvendo a instalação, treinamento e suporte pelo período de



licença, atendendo assim, as necessidades do município de Cupira/PE e dos Fundos Municipal de Saúde e Assistência Social.

2. O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos: DFD, termo de referência, ETP (Estudo Técnico Preliminar), declaração de disponibilidade orçamentária, proposta de preços, documentos de habilitação jurídica e fiscal, dentre outros.

3. No caso em análise, vem a Secretaria de Administração, requerer a contratação em tela, nos termos acima expostos, motivo pelo qual, aporta a remessa dos autos a este assessor jurídico, para análise, nos termos do parágrafo único do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

4. Eis o relatório. Passa-se à análise jurídica.

## **II – DA FINALIDADE DE ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO**

1. A esta Assessoria Jurídica cumpre prestar assessoramento sob o prisma estritamente jurídico, não fazendo parte da análise questões relativas à aspectos técnicos e mérito administrativo. Nesse ponto, pressupõe-se a avaliação adequada pela unidade competente.

2. Esclareça-se, por oportuno, que as recomendações registradas neste opinativo são feitas em prol da segurança da autoridade assessorada, a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

3. Notadamente, a presente manifestação baseia-se, exclusivamente, nos elementos que constam, até a data atual, nos autos do processo administrativo em referência.

4. Destaca-se, ainda, que a análise ora procedida fica adstrita à viabilidade jurídica de contratação, por inexigibilidade de licitação para Implantação e cessão de licença de uso de plataforma tecnológica de relacionamento e serviços entre o cidadão e a gestão pública composta de SOFTWARE WEB, APLICATIVO MOBILE e API's para levar informações, serviços, atendimento, pesquisas e transparência diretamente a mão do cidadão em tempo real, gerenciável pelo próprio gestor sem necessidade de intervenções técnicas, permitindo a criação de funcionalidades no frontend mobile de forma customizada sem recompilação do aplicativo, permitindo ainda a publicação do aplicativo com nome da cidade, envolvendo a instalação, treinamento e suporte pelo período de licença.

## **III – DA ANÁLISE JURÍDICA**

  
Edinaldo Gayom dos Santos Filho  
OAB/PE: 33.123  
ADVOGADO



### 3.1 - Da licitude do objeto

1. A formulação administrativa da pretensão contratual envolve aspecto gerencial, técnico. Na descrição do objeto, o gestor precisará definir apenas o essencial para as necessidades administrativas. Devem ser evitados detalhes irrelevantes ou impertinentes.
2. Os artigos 150 e 40 da Lei n. 14.133, de 2021, dispõem, igualmente, sobre a importância da adequada caracterização do objeto.
3. A recomendação mais importante é descrever detalhadamente o objeto a ser contratado, com todas as especificações necessárias e suficientes para garantir a qualidade da contratação.
4. No caso, o objeto foi definido no item 1 (um) do Termo de Referência, nos seguintes termos:

#### 1. DO OBJETO

Contratação de empresa especializada na implantação e cessão de licença de uso de plataforma tecnológica de relacionamento e serviços entre o cidadão e a gestão pública composta de SOFTWARE WEB, APLICATIVO MOBILE e API's para levar informações, serviços, atendimento, pesquisas e transparência diretamente a mão do cidadão em tempo real, gerenciável pelo próprio gestor sem necessidade de intervenções técnicas, permitindo a criação de funcionalidades no frontend mobile de forma customizada sem recompilação do aplicativo, permitindo ainda a publicação do aplicativo com nome da cidade, envolvendo a instalação, treinamento e suporte pelo período de licença.

5. Isto posto, reforça-se que é de competência técnica a correta caracterização do objeto.

### 3.2 - Da motivação e justificativa da contratação

1. A motivação e a justificativa para instauração do presente procedimento estão previstas no item 2 (dois) do Termo de Referência, conforme segue:

#### 2. FUNDAMENTAÇÃO DAS NECESSIDADES - JUSTIFICATIVA

Com o acelerado crescimento da utilização das redes sociais pelo cidadão brasileiro e conseqüentemente o cidadão do nosso município, além do advento do combate ao coronavírus e a necessidade de reduzir o atendimento presencial, cada dia mais a população tem se utilizado do meio de comunicação virtual para expor os problemas e debater sobre melhorias da sua comunidade. Por isso, é com esta percepção que a Prefeitura de Cupira - PE decidiu disponibilizar um canal moderno e ágil para



a nossa população, como meio de estar a par dos problemas diários e de poder se comunicar diretamente com os munícipes informando quando da conclusão de obras, reparos e atendimentos.

O valor percebido da TI nos órgãos públicos é visualizado através da eficiência e eficácia dos serviços colocados à disposição da Sociedade, além do uso adequado dos recursos e do valor agregado à organização. A demanda por recursos TI ocorre em todas as áreas de Governo, deixando-as dependentes de seus sistemas de informação.

O foco deste objeto é a melhoria da gestão da demanda de atendimento ao cidadão e do relacionamento com os mesmos nas diversas áreas de responsabilidade da prefeitura, sendo assim desde a gestão adequada e otimizada da demanda quanto o acompanhamento por parte dos gestores de sua demanda individualizada através de emissão de relatórios e consultas, agrupamento de demandas, e fiscalização e acompanhamento por parte também do cidadão, fazendo desse último parte integrante da gestão de forma participativa.

Neste sentido, o objetivo principal deste serviço é consolidar uma nova forma de relacionamento com o cidadão, ajudando no atendimento cada vez menos presencial e mais ágil, melhorando ainda mais a prestação dos serviços públicos de forma mais transparente, inteligente e integrada possível.

2. Nesse aspecto, cumpre esclarecer que não cabe ao órgão jurídico adentrar no mérito das opções do Administrador no que diz respeito à oportunidade e conveniência, exceto em caso de afronta a preceitos legais.

3. O papel da Assessoria é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando a unidade demandante, se for o caso, pelo seu aprimoramento, na hipótese de se mostrar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a tentar coibir futuros questionamentos, o que não foi o caso.

### **3.3 - Da contratação direta: Inexigibilidade fundada no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/21.**

1. A inexigibilidade de licitação, como modalidade de contratação direta, exige procedimento prévio e determinado, destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. É imprescindível a observância de etapas e formalidades legais. Nesse sentido, cita-se Marçal Justen Filho, em sua obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos" (2010, p. 387):

**Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a**



**melhor proposta e o contratante mais adequado. 'Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação".**

2. A regra para contratações públicas é a obrigatoriedade de procedimento licitatório. Há, porém, exceções, mediante contratações diretas, por meio de dispensas e inexigibilidades de licitação, desde que previstas na legislação. O inciso XXI, do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, assim disciplina:

**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:**

(...)

**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.**

3. Diferentemente da dispensa de licitação em que, em tese, existe a possibilidade fática da realização de licitação, na "inexigibilidade de licitação", há inviabilidade de competição. Caracteriza-se quando só um "futuro contratado" ou só um "fornecedor exclusivo para um determinado objeto" é capaz de satisfazer o interesse administrativo.

4. Ao regulamentar o preceito constitucional retro transcrito, a Lei nº 14.133, de 2021, previu nos Capítulos VIII e IX, restritas hipóteses nas quais o procedimento licitatório não é obrigatório.

5. Dentre tais hipóteses, para a situação versada nos autos, é salutar destacar a estatuída no art. 74, inciso I, constante do Capítulo VIII, que assim prescreve:

**Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:**

**I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;**



(...)

**§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.**


6. Sobre o tema, vale destacar os ensinamentos do livro “Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, 2ª edição, e-book, cujo coordenador é o professor Joel de Menezes Niebuhr:

**Em virtude disso, o bem só pode ser considerado exclusivo, autorizando a inexigibilidade, se as suas características peculiares, não encontradas em outros bens que lhe são concorrentes, forem decisivas ao interesse da Administração Pública. Se essas características não forem relevantes, salientá-las como requisito para a contratação a fim de justificar inexigibilidade é ilegítimo e ilegal, devendo-se reputá-la inválida.**

**Tudo gira em torno da delimitação do interesse da Administração Pública, que é discricionária. Contudo, para tanto, durante a descrição do objeto do contrato, o agente da Administração Pública, a priori, não deve se preocupar com miudezas, com características que não sejam relevantes para o interesse da Administração Pública. Em sentido oposto, antes de tudo, ele deve atentar para a utilidade pretendida com o contrato, a função a ser cumprida pelo objeto a ser contratado.**

**A Administração Pública deve descrever o objeto com todas as características que definem o seu gênero. Trata-se das características principais ou essenciais do objeto, que definem a sua funcionalidade básica; das características que definem a própria natureza do objeto que se pretende contratar. Vai-se atentar às funções que se pretendem do objeto e descrevê-las de modo a assegurar o seu cumprimento. Sob essa perspectiva, todas as especificações que se fizerem necessárias são lícitas, mesmo que restrinjam o objeto a tal ponto de inviabilizar a competitividade e de justificar a inexigibilidade. Logo, se alguém dispõe com exclusividade da funcionalidade básica de dado objeto, é permitida a contratação por inexigibilidade amparada no inciso I do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, dado que somente ele pode oferecer à Administração Pública o resultado e o efeito pretendido por ela.**

**Além disso, a Administração Pública também volta os seus olhos às características periféricas do objeto, cuja ausência não compromete a sua funcionalidade básica. Trata-se de características que maximizam as funções do objeto, melhoram**

  
Ednaido Gregório dos Santos Filho  
OAB/PE nº 30.113  
ADVOGADO



**o conforto ou até a sua estética. Tais características agregam ao objeto funcionalidade secundária.**

**(...)**

**Outrossim, a Administração Pública deve ser cuidadosa na instrução de tais processos de inexigibilidade, especialmente no que tange ao conjunto de provas sobre a exclusividade do fornecedor. É que a inexigibilidade se configura com a efetiva inviabilidade de competição, o que depende de uma condição de fato.**

**Nesse sentido, só é lícito contratar diretamente ao argumento da exclusividade do fornecedor se ele for, verdadeiramente, exclusivo. Aí vale todo tipo de prova, especialmente, a resultante dos esforços empreendidos na pesquisa dos produtos ofertados no mercado.**

7. No caso dos autos, consta certidão expedida pela Federação das Associações das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação – ASSESPRO, indicando que a futura contratada, detém a exclusividade do fornecimento no Brasil, do produto descrito no termo de referência.

8. Portanto, é de se concluir que diante da reconhecida e demonstrada especialização, o requisito de notória especialização encontra-se preenchido.

### **3.4 – Da Justificativa de preço**

1. Quanto à justificativa do preço, deve haver, por parte da autoridade administrativa estudo a fim de verificar se o preço cobrado está compatível com os serviços oferecidos. Não basta afirmar que se trata de fornecedor único, e por isso submeter-se ao preço por ele estipulado. Ou seja, comprovada a inviabilidade de realização de procedimento licitatório, e demonstrada a necessidade de contratação direta por meio de inexigibilidade, a Administração deverá justificar o preço da contratação pretendida, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.

2. *In casu*, observa-se nos autos farta documentação/pesquisa dando conta de que o valor pago por outros órgãos da Administração Pública à futura contratada está compatível com o valor a ser pago na presente contratação.

### **3.5 – Demais exigências legais para a contratação**

#### **a) Critérios de sustentabilidade**

1. Deve haver manifestação sobre práticas e/ou critérios de sustentabilidade economicamente viáveis adotados no planejamento da contratação (TCU, Ac. 2.380/2012-2ª Câmara), o que se recomenda, de acordo com o Guia Nacional de Licitações Sustentáveis.



2. A esse respeito, o Estudo Técnico Preliminar - ETP, informa:

**11 - IMPACTOS AMBIENTAIS E TRATAMENTO**

Para presente contratação de objeto não forma apontados riscos de possíveis impactos ambientais.

**b) Da comprovação de regularidade**

1. A empresa a ser contratada, deve comprovar a regularidade fiscal, previdenciária e trabalhista, exigidas para a habilitação em processos licitatórios. Esta regra se encontra expressamente prevista nos artigos 65 e 68 da Lei nº 14.133, de 2021.

2. Caso não seja apresentada a documentação necessária para a habilitação no certame, ou seja, caso a empresa não viabilize a comprovação de quitação com suas obrigações fiscais, federais e trabalhistas, deverá esta ser alijada do procedimento e, por conseguinte, considerada inabilitada para a contratação direta.

3. Nesse sentido, foram carreadas aos autos a seguinte documentação:

- 1 - Proposta de preços;**
- 2 - Certidão de exclusividade (validade de 90 - noventa dias);**
- 3 - Alteração e consolidação de contrato social;**
- 4 - Documentos pessoas de seus representantes;**
- 5 - Cadastro nacional de pessoas jurídicas;**
- 6 - Cadastro mercantil;**
- 7 - Comprovante de inscrição estadual do contribuinte;**
- 8 - Certidão negativa de débitos (tributos federais);**
- 9 - Certificado de regularidade - FGTS;**
- 10 - Certidão de negativa de débitos (municipal);**
- 11 - Certidão judicial para fins de habilitação em licitação pública;**
- 12 - Declaração de inexistência de menor de idade;**
- 13 - Certidão negativa de distribuição (falências e recuperações judiciais);**
- 14 - Atestados de capacidade técnica;**
- 15 - Certidão negativa de débitos trabalhistas;**

4. A administração, por cautela, deve verificar a saúde financeira da empresa a fim de comprovar sua capacidade e a ausência de impeditivos à continuidade ou celebração do contrato. Tal cautela tem por objetivo evitar eventual inadimplência contratual futura, resguardando o interesse público norteador da atividade administrativa.

5. Resta, portanto, atendidas, as exigências.

Edson Gregório dos Santos Filho  
OAB/PE 30.173  
ADVOGADO





### c) Previsão de recursos orçamentários

1. Encontra-se atestada nos autos a Disponibilidade Orçamentária para atender a futura contratação.

### d) Do termo de referência

1. No caso sub examine, o TR, discorreu sobre o objeto, justificativa da contratação, fundamentação jurídica, execução de serviços, recursos técnicos, funcionalidades, suporte, exigências de habilitação, regularidade fiscal, social e trabalhista, qualificação econômica/financeira, qualificação técnica, vigência contratual e licença de uso, fiscalização, condições de pagamento, penalidades, obrigações das partes.

### e) Termo de contrato

1. Com base na disciplina do caput do art. 95 da nova Lei de Licitações, o instrumento de contrato será obrigatório. Essa é a regra.

2. Ocorre que o próprio artigo apresenta as seguintes exceções, em que o contrato será substituído por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

**Art. 95 [...]**

**I - dispensa de licitação em razão de valor;**

**II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos**

**quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência**

**técnica, independentemente de seu valor.**

3. À toda evidência a contratação, de *per se*, demanda obrigações futuras, sendo necessário, portanto, a formalização, por intermédio de contrato.

## IV - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando a documentação e justificativa apresentada pela secretaria de administração, bem como, a natureza do objeto a ser contratado pela via direta, e o atendimento ao que dispõe a legislação que rege a matéria, ressalvado os aspectos técnicos/econômicos, e os relativos à conveniência e oportunidade, que extrapolam a competência deste órgão de assessoramento jurídico, opina-se pela **viabilidade jurídica da inexigibilidade da licitação pretendida, com fulcro no artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021**, para contratação da empresa GR8 SERVIÇOS DE T.I LTDA, inscrito no CNPJ sob nº 35.143.471/0001-33, com sede na Rua Carvão de Pedra nº 11 Bairro – Lagoa Nova na cidade de Natal -RN, CEP: 59.076-010.


Ednaldo Gregório dos Santos Filho  
OAB/PE nº 22.123  
ADVOGADO



**Salvo melhor juízo,**

**É O PARECER.**

Cupira/PE, 27 de março de 2024.

  
Edinaldo Grigório dos Santos Filho  
Assessor Jurídico do Município  
OAB/PE 33.123