



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

PAD N°:	8231/2020
REQUERENTE:	SEÇÃO DE OBRAS E PROJETOS
REQUERIDO:	COORDENADORIA DE ENGENHARIA E INFRAESTRUTURA
ASSUNTO:	RENOVAÇÃO DO CONTRATO DE SUPORTE TÉCNICO E UPGRADE DE VERSÃO DO SOFTWARE VOLARE MAIS O SERVIÇO DE ATUALIZAÇÃO DE PREÇOS MOVPREÇO E SINAPI/IBGE

PARECER

Trata-se do Memorando nº 10/2020 – SAO/CEIN/SEOPR (doc. 68382/2020), no qual a Seção de Obras e Projetos solicita a renovação do contrato de suporte técnico e upgrade do software VOLARE, bem como manutenção do serviço de atualização de preços MOVPREÇO. Na ocasião, além de noticiar que a Editora Pini, detentora dos direitos autorais e de comercialização do referido software, institui a empresa SÍLVIO MANCUSI como única autorizada a comercializá-lo, colaciona proposta comercial (doc. 68058/2020), certidão de exclusividade (doc. 68206/2020) e Documento de Oficialização de Demanda – DOD (doc. 68197/2020).

Na sequência, a Secretaria de Administração e Orçamento (doc. 69156/2020) aprova o referido DOD e nomeia a servidora Priscila Oliveira Ataídes como integrante demandante. A Secretaria de Tecnologia da Informação (doc. 76046/2020) indica o servidor integrante demandante (Katherine da Silva e Silva) e o integrante técnico (Alessandro Maurício de Jesus), informa que a solicitação encontra-se incluída no Plano de Contratações – STIC 2020 - Revisado - e indica, também, a fonte do recurso para execução da presente ação.

Nesse ínterim, a Coordenadoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade atesta a disponibilidade orçamentária e financeira para acobertar a despesa no presente exercício (doc. 77477/2020).



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

Em atendimento à Resolução CNJ nº 182/2013, foi designada a Equipe de Planejamento da Contratação (doc. 79589/2010); foi apresentado o estudo preliminar da contratação (docs. 82199/2020), os quais foram aprovados pelo responsável demandante (doc. 83025/2020) e pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC (docs. 87605 e 88040/2020), foi elaborado o Termo de Referência (doc. 89266/2020), o qual foi aprovado pelo aludido Comitê (docs. 92287, 92400, 92440, 93072, 92303 e 94071) e por esta Diretoria-Geral (doc. 99074/2020), o que pressupõe a aprovação dos estudos preliminares por todas as áreas envolvidas, uma vez que o TR abarca aludido termo.

Por sua vez, a Seção de Licitações e Compras enquadrou a despesa na hipótese de inexigibilidade licitação, com arrimo no art. 25, inciso I, da Lei de Licitações e Contratos, haja vista “(...) que a empresa *Silvio Mancusi* detém exclusividade dos direitos autorais e de comercialização para o programa de computador *Volare*, e a prestar serviços de suporte técnico, upgrade e de atualização” (doc. 105037/2020). À oportunidade, colacionou notas de empenho e extratos de inexigibilidade publicados no D.O.U., a fim de demonstrar que os preços propostos pela empresa encontram-se em consonância com os praticados no mercado (docs. 104882 e 104883/2020), bem como as certidões de regularidade referentes a aludida empresa e seu sócio (docs. 104905 e 105012/2020).

Por fim, a Coordenadoria de Bens e Aquisições, após análise do procedimento, posiciona-se favorável a contratação em tela, amparada na hipótese de inexigibilidade de licitação, prevista no art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, o que foi corroborado pela Secretaria de Administração e Orçamento, ocasião em que a citada Unidade realizou o reconhecimento da situação de inexigibilidade de licitação tratada nestes autos (doc. 105189/2020)

É o relatório.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

Em análise aos autos, verifica-se que o tema insurgente recai sobre a possibilidade de contratação da empresa SILVIO MANCUSI EPP para a prestação dos serviços de atualização e suporte técnico do software VOLARE, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, o que compreende suporte técnico upgrade versão 05 acessos, atualização anual dos preços dos insumos TCPO – Praça Goiânia e atualização anual dos preços dos insumos SINAPI – Praça Goiânia, para 3 (três) licenças, no valor total de R\$ 24.353,64 (vinte e quatro mil, trezentos e cinquenta e três reais e sessenta e quatro centavos), conforme se infere da proposta acostada no documento nº 104880/2020.

Verifica-se, nesse contexto, que a Seção de Licitações e Compras enquadrou a despesa na hipótese do art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/93, o qual prevê a possibilidade de contratação direta mediante inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição (doc. 105037/2020).

Por seu turno, insta consignar que no Regime Jurídico Administrativo a regra é a obrigatoriedade de licitação, tanto para a aquisição de bens como para a prestação de serviços à Administração, como determina o art. 37, inciso XXI, da CF/88. *Ipsis litteris*:

Art. 37. *Omissis*:

(...)

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.

Por seu turno, o art. 2º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, assim consigna:



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

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.

Em que pese a Carta Magna e a Lei nº 8.666/93 disporem quanto à obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório, mister se faz ressaltar que a não realização de licitação pela Administração Pública (medida de caráter excepcional), não significa o desatendimento aos princípios da isonomia, economicidade, publicidade, razoabilidade, moralidade, eficiência e motivação. Mesmo nos casos de contratação direta ou nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, expressamente previstas em lei, todos esses preceitos devem estar por ela atendidos.

Sobre a contratação direta, assim disserta Marçal Justen Filho em sua obra “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, Dialética, 1999, pág. 215, *in verbis*:

A supremacia do interesse público fundamenta a exigência, como regra geral, de licitação prévia para contratações da Administração Pública. No entanto, existem hipóteses em que a licitação formal seria impossível ou frustraria a própria consecução dos interesses públicos. O procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos interesses públicos e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras. Essa flexibilidade não foi adornada de discricionariedade. **O próprio legislador determinou as hipóteses em que se aplicam os procedimentos licitatórios simplificados. Por igual, definiu os casos de não-incidência do regime formal de licitação. A contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa.** Nem se caracteriza em livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (ainda nesses casos) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes.” (grifos nossos)



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS DIRETORIA – GERAL

Inexigibilidade, no sentido literal do termo, é aquilo que deixa de ser exigível, o que não é obrigatório ou compulsório. Assim, licitação inexigível é aquela que se apresenta inviável no que respeita à realização do certame, porquanto não se apresenta plausível a abertura de competição. Em regra, exige-se a licitação, com vistas a obter a proposta mais vantajosa dentro de um universo mais ou menos homogêneo de competidores, o que poderá resultar em ganhos para a Administração Pública.

Quando a Administração visa à aquisição de um bem ou a contratação de um determinado serviço, irá pesquisar no mercado empresas que atenderão a sua necessidade, as quais poderão ser efetuadas por meio de fornecedores múltiplos que comercializam esse tipo de produto, incluindo fabricantes, distribuidores, revendedores e outros tipos de estabelecimentos comerciais, desde que atendidos os pré-requisitos documentais e as respectivas especificações.

Nota-se claramente que quando o bem ou serviço for comercializado por um universo amplo de potenciais fornecedores, esse fato, por si só, justificaria a abertura de um procedimento licitatório. Nesse caso, a concorrência vincula o Administrador Público à realização do certame para a obtenção da melhor proposta, dentro das regras estabelecidas que guardam a isonomia entre os competidores. A regra, *in casu*, é licitar, pois a escolha de um determinado fornecedor sem o devido procedimento licitatório, favorecendo apenas um dentre muitos, inexoravelmente, irá quebrar o equilíbrio da competição, ferindo frontalmente o princípio da isonomia.

Entretanto, quando a Administração necessita adquirir um bem ou contratar um determinado serviço, que possui características especiais e especificações ímpares, que apenas um fabricante ou fornecedor possua, torna-se inviável a realização de licitação, pois o universo de competidores se restringe apenas a um único participante. A regra de se licitar visando a obtenção de proposta mais vantajosa, dentro de um universo de fornecedores, dá lugar a exceção de não licitar, pois o objeto assume uma característica de singularidade que torna



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL**

inviabilizada a realização de competição, haja vista que apenas um fornecedor possui o objeto almejado pela Administração.

Por exemplo, a compra de um bem com características que só poderão ser atendidas por uma determinada empresa, pois apenas ela detém a tecnologia para a sua fabricação, justifica a contratação direta por inexigibilidade de licitação. Há, contudo, que se comprovar a necessidade da utilização daquele bem, sob pena de estar a Administração direcionando a contratação e favorecendo determinado produtor.

Portanto, quando houver inviabilidade de competição, em razão do bem ou serviço possuir singularidade de fornecimento, desde que, **devidamente comprovada sua exclusividade**, poderá ser efetivada, a contratação direta.

Acerca do enquadramento legal para se efetivar a contratação em exame, dispõem o *caput* do artigo 25, da Lei 8.666/93, que:

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

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;

Infere-se da leitura do inc. I do art. 25 da Lei nº 8.666/93 que é possível afastar a licitação com arrimo nesse dispositivo, apenas *“para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo”*, ou seja, destina-se apenas e tão somente à compra de bens, conforme conceito que consta do inc. III do art. 6º da norma supramencionada.



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL**

Não se permite ao administrador público, portanto, com fulcro no supramencionado dispositivo legal, a contratação de empresa para prestação de serviços seja qual for a sua natureza.

Dessa forma, a contratação de serviços, mediante inexigibilidade de licitação, somente será permitida em caso de configurar a inviabilidade fática de competição, porém essa contratação será respaldada no *caput* ou naquelas situações em que se preencham as condições impostas no inc. II, do mesmo dispositivo legal.

Sobre o tema ventilado manifestou a Advocacia Geral da União – AGU, por meio da Orientação Normativa nº 15, de 1º.4.09, que sedimenta o referido entendimento, abaixo colacionado:

“A contratação direta com fundamento na inexigibilidade prevista no art. 25, inc. I, da Lei nº 8.666, de 1993, **é restrita aos casos de compras, não podendo abranger serviços**”. (destacamos)

Na questão em tela, a contratação deve ter como fundamento legal o *caput* do artigo supramencionado e não o seu inc. I, uma vez que, como salientado, tal hipótese de inexigibilidade não abarca a contratação da prestação de serviços.

Acerca do tema desenvolvido é a manifestação do Eg. Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1512/04 – Plenário, em decisão que vale a pena colacionar:

“9.9. determinar ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica que: (...) 9.9.2. restrinja a inexigibilidade fundamentada no **art. 25, inc. I, da Lei nº 8.666/93 somente para os casos de compras, não devendo ser abrangidos, portanto, serviços**, bem como abstenha-se de contratar diretamente empresa para a prestação de serviço que (conquanto concernente a equipamento ou material que forneça com exclusividade) possa ser prestado por empresas concorrentes”. (grifamos)



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

Observa-se que a declaração de exclusividade (doc. 82209/2020) acaba por gerar uma inviabilidade fática de competição, impedindo o confronto de competidores aptos a prestar o almejado serviço, na medida em que apenas um particular pode executá-lo, sob pena de alguma repercussão negativa no interesse público envolvido na execução do objeto, como, por exemplo, a perda de garantia de um contratado, cuja manutenção seja realizada por uma empresa não credenciada.

Assim, tendo em vista que o inc. I do art. 25 da Lei federal nº 8.666/93 destina-se apenas e tão somente à aquisição de bens em que a licitação é inexigível, quando o objeto do ajustamento versar sobre contratação de serviços executados por empresas que detêm a exclusividade na sua prestação, deve a Administração arrimar as contratações no *caput* do art. 25, ou, se for o caso, no inc. II da Lei federal nº 8.666/93, fato que reveste de legalidade a referida avença, afastando-se, ainda, futuros questionamentos empreendidos pelo órgão de controle externo.

Nesse diapasão, constata-se da proposta colacionada no documento nº 104880/2020 que este Tribunal está contratando, em síntese, serviços de atualização e suporte técnico do software VOLARE, não havendo o que falar em aquisição de produto a ponto de permitir o enquadramento da presente despesa na hipótese do art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/1993.

Quanto à comprovação da exclusividade da empresa SILVIO MANCUSI EPP, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, foi juntado atestado emitido pela ABES - Associação das Empresas de Empresas de Software, no qual é declarado que a empresa em questão é a “(...) *única detentora dos direitos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar em todo o território nacional o programa para computador VOLARE e a prestar os serviços relativos a esse programa de serviços de suporte técnico, upgrade e da atualização de preços de insumos*” (doc. 82209/2020).



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

Outro ponto que merece destaque, não obstante à inexigibilidade decorrente de exclusividade, refere-se à averiguação da compatibilidade do preço com os valores de mercado. Nesse sentido, vale ressaltar a informação, prestada pela Seção de Licitações e Compras (doc. 105037/2020), de que a contratação da empresa em questão atende ao disposto no art. 26, inciso III do parágrafo o único, da Lei de Licitações e Contratos, porquanto, em comparação com os preços fornecidos a outros clientes para fornecimento dos mesmos serviços, o valor proposto a este Regional encontra-se em consonância com o praticado em contratações similares.

Portanto, constata-se, segundo as normas expostas, a exequibilidade do ajustamento por inexigibilidade de licitação, uma vez que estão presentes as particularidades inerentes a essa modalidade, conforme disposto no artigo 25, *caput*, da Lei de Licitações e Contratos.

Por fim, é importante salientar que, conforme se infere da instrução do presente procedimento, foram observados os preceitos contidos na Resolução CNJ nº 182/2013, com a juntada dos estudos preliminares e do termo de referência, bem como as manifestações de aprovação dos membros do Comitê Gestor da Tecnologia da Informação e Comunicação – CGTIC.

Desse modo, presentes as justificativas do pedido, e considerando a informação de que existe disponibilidade orçamentária e financeira suficiente para atender a despesa, e tendo em vista o disposto no art. 52, inc. V, da Resolução TRE-GO nº 275/2017, esta Assessoria Jurídica de Licitações e Contratos não vislumbra óbice à ratificação do enquadramento da despesa na hipótese de inexigibilidade de licitação, com arrimo no art. 25, *caput*, do Estatuto de Licitações e Contratos, de forma a viabilizar a contratação da empresa SILVIO MANCUSI EPP para a prestação dos serviços de atualização e suporte técnico do software VOLARE, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, o que compreende suporte técnico



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

upgrade versão 05 acessos, atualização anual dos preços dos insumos TCPO – Praça Goiânia e atualização anual dos preços dos insumos SINAPI – Praça Goiânia, conforme descrito na proposta juntada no doc. 104880/2020, no valor total de R\$ 24.353,64 (vinte e quatro mil, trezentos e cinquenta e três reais e sessenta e quatro centavos), condicionada a comprovação das regularidades exigidas pela legislação aplicável à matéria.

É o parecer.

Goiânia, 7 de agosto de 2020.

Ederson de Azevedo Pereira
Assistente VI da AJULC

Luciana Mamede da Silva
Assessora Jurídica de Licitações e Contratos

De acordo.

À apreciação do Diretor-Geral.

Pedro Henrique Gomes Pereira de Souza Azzi
Assessor Jurídico da Diretoria-Geral



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

AUTORIZAÇÃO

Acolho o parecer.

Desse modo, tendo em vista os fundamentos do parecer supra e considerando a regular instrução deste procedimento, consubstanciada nas justificativas das unidades administrativas deste Tribunal; na informação de que há disponibilidade orçamentária e financeira; na manifestação favorável da Coordenadoria de Bens e Aquisições e da Secretaria de Administração e Orçamento; e, sobretudo, à vista da constatação de que os preços encontram-se dentro da realidade mercadológica, nos termos do artigo 46, inciso XI, da Resolução TRE-GO nº 275/2017 e do artigo 1º, inciso VI, alínea “i”, da Portaria nº 176/2019-PRES, **ratifico** o enquadramento da despesa na hipótese de inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, e **autorizo** a contratação da sociedade empresária SILVIO MANCUSI EPP para a prestação dos serviços de atualização e suporte técnico do software VOLARE, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, o que compreende suporte técnico upgrade versão 05 acessos, atualização anual dos preços dos insumos TCPO – Praça Goiânia e atualização anual dos preços dos insumos SINAPI – Praça Goiânia, conforme descrito na proposta juntada no doc. 104880/2020, no valor total de R\$ 24.353,64 (vinte e quatro mil, trezentos e cinquenta e três reais e sessenta e quatro centavos), condicionada à comprovação das regularidades exigíveis por lei da futura contratada, inclusive, aquelas extraídas junto aos sítios do Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União e Conselho Nacional de Justiça.



**TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL**

Com tais considerações, **encaminhem-se os autos digitais** à Secretaria de Administração e Orçamento para **publicação** do ato na imprensa oficial, como condição de eficácia do ato, nos termos do **art. 26, caput, da Lei de Licitações**.

Após, à Coordenadoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade para emissão da nota de empenho e demais providências.

Goiânia, 7 de agosto de 2020.

**Wilson Gamboge Júnior
Diretor-Geral**