



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

| | |
|-------------|---|
| PAD N°: | 9360/2018 |
| REQUERENTE: | ASSESSORIA DE APOIO À GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA |
| REQUERIDO: | DIRETORIA- GERAL |
| ASSUNTO: | AQUISIÇÃO DE SOFTWARE DE GESTÃO DA ESTRATÉGICA |

PARECER

Trata-se de solicitação formulada pela Assessoria de Apoio à Governança e Gestão Estratégica visando à contratação de Solução Informatizada Integrada, composta por um conjunto de sistemas de gestão corporativa que automatiza os processos da Gestão Estratégica (Balanced Scorecard), Gestão da Qualidade (ISO 9001:2015), Gestão de Riscos (COSO, COBIT e ISO 31000), Gestão de Projetos e Gestão de Processos (BPM) (doc. 2311/2019), nos termos do Documento de Oficialização da Demanda – DOD (doc. 96958/2018).

Após a devida tramitação do processo, com a designação da Equipe de Planejamento da Contratação (doc. 41161/2019); com a apresentação dos estudos preliminares da contratação (docs. 48246, 48248, 48250 e 48254/2019), aprovados pelo responsável demandante (doc. 49424/2019), pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação - CGTIC (docs. 49440, 49616, 49690, 50572 e 51876/2019) e por esta Diretoria-Geral (doc. 52780/2019); e com a elaboração do Termo de Referência (doc. 57016/2019), aprovado pela área demandante (doc. 57050/2019), pelo Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação – CGTIC (docs. 59115, 59178, 58850, 60212, 60079 e 60101/2019) e por esta Diretoria-Geral (doc. 61855/2019); os autos foram enviados à Secretaria de Administração e Orçamento para instrução do feito, tudo de acordo com o procedimento previsto na Resolução CNJ nº 182/2013.



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

Por sua vez, a Seção de Licitações e Compras, por entender que a empresa em questão possui exclusividade no fornecimento do objeto demandado, concluiu pela inviabilidade de competição no presente caso, enquadrando a despesa na hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93. E ainda, informou que o preço cobrado pela futura contratada, no importe de R\$ 100.900,00 (cem mil e novecentos reais), encontra-se dentro da realidade mercadológica, asseverando, por fim, que a empresa em questão encontra-se regular perante os institutos reputados necessários pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (doc. 69210/2019).

À ocasião, colacionou o atestado de exclusividade da empresa SoftExpert Software S/A (doc. 63380/2019), as certidões de regularidade referentes à mencionada empresa (doc. 63381/2019) e os comprovantes da prestação de serviços semelhantes para outros clientes (docs. 66448, 66451 e 66453/2019).

Nesse ínterim, a Coordenadoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade atestou a existência de disponibilidade orçamentária e financeira suficiente para custear a pretensa despesa, no valor total de R\$ 105.557,05 (cento e cinco mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e cinco centavos) (doc. 66781/2019).

Na sequência, a Seção de Contratos colacionou a minuta contratual (doc. 70436/2019).

Por fim, a Coordenadoria de Bens e Aquisições manifestou-se favorável à contratação em comento, cujo entendimento foi corroborado pela Secretaria de Administração e Orçamento, oportunidade em que reconheceu a inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, *caput*, da Lei de Licitações e Contratos (doc. 70524/2019).

É o relatório.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

Em análise aos autos, verifica-se que o presente procedimento tem por objeto à contratação de empresa especializada no fornecimento de solução informatizada integrada, composta por serviços para automação e aprimoramento de processos de negócio, conformidade regulamentar e governança corporativa, com acesso no modelo de computação em nuvem, para atendimento corporativo ao Tribunal Regional Eleitoral de Goiás – TRE-GO (doc. 57016/2019).

Verifica-se, ainda, que a Seção de Licitações e Compras enquadrou a despesa na hipótese do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, o qual prevê a possibilidade de contratação direta mediante inexibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição.

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:

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.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS DIRETORIA – GERAL

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 estes 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)

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



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS DIRETORIA – GERAL

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, este fato, por si só, justificaria a abertura de um procedimento licitatório. Neste 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 sua exceção de não licitar, pois o objeto assume uma característica de tal singularidade que torna 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



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

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**, a contratação direta poderá ser efetivada.

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.

Não se permite ao administrador público, portanto, com fulcro no supramencionado dispositivo legal, a contratação de 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, cuja



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

contratação será respaldada no *caput* ou naquelas situações em que se preencham as condições impostas no inc. II, do mesmo dispositivo legal, o que não é o caso dos presentes autos.

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)

Observa-se que a declaração de exclusividade acaba por gerar uma inviabilidade fática de competição, impedindo o confronto de competidores aptos a prestar o serviço pretense, 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.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS DIRETORIA – GERAL

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 interno e externo.

Quanto a comprovação da exclusividade da empresa Dígito Tecnologia S/A., nos termos do art. 25, *caput*, da Lei nº 8.666/93, foi juntado atestado emitido pela ABES – Associação Brasileira das Empresas de Software, no qual é declarado que a empresa SoftExpert Software S/A é a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, de manutenção/atualização, de serviços de implantação, capacitação operacional, suporte técnico e de consultoria no Brasil ao programa para computador SoftExpert Excellence Suite para Gestão de Excelência Empresarial (doc. 63380/2019).

Outro ponto que merece destaque, inobstante a inexigibilidade decorrente de exclusividade, se refere 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. 70524/2019) de que a contratação da empresa SoftExpert Software S/A atende ao disposto no inciso III, do parágrafo único do art. 26, da Lei de Licitações, porquanto, em comparação com os preços praticados pela empresa em contratos com outros clientes para fornecimento dos mesmos serviços, o valor proposto a este Regional encontra-se em consonância com o praticado pela empresa 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 esta modalidade. No que diz respeito aos caracteres, atendendo aos ditames do



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
DIRETORIA – GERAL

artigo 25, *caput*, da Lei de Licitações e Contratos, não há que se falar em licitação quando houver inviabilidade de competição em razão da exclusividade do fornecedor ou empresa.

Desse modo, presentes as justificativas do pedido, a informação de que existe disponibilidade orçamentária e financeira para atender a despesa (doc. 66781/2019) 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 SoftExpert Software S/A para o fornecimento de software de Gestão da Estratégia para automação e aprimoramento de processos de negócio, conformidade regulamentar e governança corporativa, conforme descrito no termo de Referência acostado no doc. 57016/2019, no valor total de R\$ 100.900,00 (cem mil e novecentos reais).

É o parecer.

Goiânia, 18 de julho de 2019.

Ecilde Maria dos Santos Lopes
Assistente VI da AJULC

Sérgio da Silva Ribeiro
Assessor Jurídico de Licitações e Contratos

De acordo.

À apreciação do Diretor-Geral.

Luciana Mamede da Silva
Assessoria Jurídica 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, e nos termos do art. 46, inc. XI, da Resolução TRE-GO nº 275/2017, **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 SoftExpert Software S/A., CNPJ nº 00.449.824/0001-43, para o fornecimento de software de Gestão da Estratégia para automação e aprimoramento de processos de negócio, conformidade regulamentar e governança corporativa, para atendimento corporativo ao Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, no valor total de **R\$ 100.900,00 (cem mil e novecentos reais)**, 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.

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 Assessoria Jurídico-Administrativa da Presidência para apreciação da minuta do contrato (doc. 70436/2019), nos termos do art. 9, inciso I, da Resolução TRE/GO nº 275/2017 c/c art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.



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

Por fim, ***retornem-se*** à Secretaria de Administração e Orçamento para as providências necessárias.

Goiânia, 18 de julho de 2019.

**Cristina Tokarski Persinj
Diretora-Geral em substituição**