ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
GABINETE GERAL
RUA AUGUSTO CORRÊA, N° 01 - CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO GUAMÁ - ED. DA REITORIA, 3° ANDAR - CEP 66.075-900 - FONE: (91) 3201-7131 - E-MAIL: PGERAL@UFPA.BR

PARECER n. 00734/2016/GABG/PFUFPA/PGF/AGU

NUP: 23073.017250/2016-04
INTERESSADOS: ASSOCIAÇÃO PARANAENSE DE CULTURA - APC e BIBLIOTECA CENTRAL DA UFPA
ASSUNTOS: CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

1. Administrativo. Licitação.
2. Contratação direta por inexigibilidade de licitação.
3. Prestação de serviços e licença de uso do *Software* PERGAMUM – Sistema Integrado de Bibliotecas.
4. Inviabilidade de competição.
5. Possibilidade.
6. Ressalvas.
7. Art. 25, caput, da Lei N. 8.666/93.

Magnífico Reitor,

1. Cuidam os presentes autos de pedido de contratação da SOCIEDADE PARANAENSE DE CULTURA, por inexigibilidade de licitação, para Prestação de Serviços e Licença de Uso do Software PERGAMUM – Sistema Integrado de Bibliotecas, objetivando atender às necessidades da Biblioteca Central desta Instituição Federal de Ensino Superior - IFES.

2. Compulsando os autos, verifica-se que a utilização dos referidos serviços se dava por meio do Contrato n° 82/2011, o qual teve sua vigência expirada em 04/09/2016, não sendo passível de prorrogação, com base no art. 57, II, da lei n. 8.666/1993, conforme informado à Biblioteca Central por meio do Mem. N° 042/2016 DCC-PROAD (fl. 01).

3. De posse desta informação, a Biblioteca Central expediu o Memorando n° 091/2016-BC, de 09 de agosto de 2016, destacando a importância e imprescindibilidade da manutenção da contratação a fim de assegurar a continuidade na manutenção dos serviços essenciais do Sistema de Biblioteca da UFPA (fl. 03). Na oportunidade, foi acostado aos autos documento expedido pela Associação Paranaense de Cultura demonstrando o interesse da instituição em renovar a contratação com a UFPA por mais 12 (doze) meses, pelo valor de R$ 1.042,96 (um mil quarenta e dois reais e noventa e seis centavos), conforme fls. 04 e 18.

4. Também se encontra acostada aos autos cópia do Contrato n° 082/2011 e respectivos Termos Aditivos (fls. 05/14), por meio do qual os serviços foram prestados à UFPA nos últimos anos.

5. Consta dos autos também: Notas Fiscais de Serviços, com vistas a inferir o valor de mercado da contratação entre a SOCIEDADE PARANAENSE DE CULTURA e outras instituições (fls. 15/17); Certidões que atestam a regularidade fiscal e trabalhista da Instituição (fls. 20/28); Documentos constitutivos (fls. 29/46), e; Atestado de exclusividade declarando que a empresa é detentora dos direitos autorais para instalação e prestação

de serviços de assistência técnica do *software* PERGAMUM – SISTEMA INTEGRADO DE BIBLIOTECAS, expedido pela Associação Comercial do Paraná e reconhecido em cartório, em pleno período de validade (fl. 47).

6. Ademais, os autos foram levados à apreciação do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação – CTIC/UFPA, tendo este setor se manifestado nos seguintes termos (fls. 48/49):

> [...]
>
> A direção da Biblioteca central por meio de memorando solicitou a renovação do contrato do Software PERGAMUM – Sistema Integrado de Bibliotecas para o exercício 2016/2017.
>
> A celebração de novo Contrato de Prestação de Serviços e Licença de Uso de Software PERGAMUM, a ser firmado entre a Universidade Federal do Pará e a Associação Paranaense de Cultura, cujo direito (sic) de uso foram adquiridos pela UFPA, ainda se faz necessário, pois o sistema é utilizado por todos os campi da instituição, possuindo como relevância o uso de instrumentos adotados para automação de uma Biblioteca, agilizando os serviços prestados e melhorando a qualidade no atendimento aos usuários. Desta forma, torna-se essencial a manutenção do Software PERGAMUM pelo caráter de essencialidade do mesmo para a Biblioteca Central e, consequentemente, para a UFPA.
>
> Cumpre ressaltar que o Módulo da Biblioteca (Figura 01) embora esteja ativo no Sistema Integrado de Gestão da UFPA – SIG-UFPA, não houve a migração da base de dados em função de atraso no cronograma de implantação de outros módulos essenciais, como financeiro, almoxarifado e patrimônio, sistemas esses também essenciais ao desempenho das atividades na UFPA, bem como em função de diversos entraves de ordem técnica para realizar a migração dos dados de forma segura, preservando, desta forma, todo o acervo bibliográfico da instituição.
>
> Quanto à celebração de novo contrato, a empresa Associação Paranaense de Cultura informou expressamente seu interesse pela manutenção por 12 meses, na qual declara que será necessário um novo contrato, sendo o valor aproximado do contrato de R$ 1.042,96 (um mil e quarenta e dois reais e noventa e seis centavos) por mês, totalizando o valor de R$ 12.515,52 (doze mil quinhentos e quinze reais e cinquenta e dois centavos) anual.
>
> [...]
>
> Por todo o exposto, esta assessoria reitera sua manifestação favorável à celebração de novo contrato a ser celebrado entre a UFPA e a Associação Paranaense de Cultura para prestação de serviços de licença de uso do Software PERGAMUM – Sistema Integrado de Bibliotecas, considerando a importância do uso desse sistema essencial para a continuidade dos serviços da biblioteca Central da UFPA.

7. Importa destacar que não consta dos autos autorização da PROAD para a contratação, nem indicação de aporte financeiro.

8. Por fim, o processo foi despachado pela Diretoria de Contratos e Convênios – DCC/PROAD a este Órgão Jurídico para análise e parecer.

9. Eis os fatos. Passa-se à análise.

10. Inicialmente, cumpre destacar que o presente Parecer restringe-se à análise dos aspectos jurídicos que permeiam a contratação pretendida pela UFPA, ficando ressalvados, desde já, os aspectos técnicos, econômicos e orçamentários que fogem à alçada desta Procuradoria.

11. Da análise dos autos, verifica-se que a UFPA pretende efetuar a contratação da empresa Associação Paranaense de Cultura, por inexigibilidade de licitação, em função do fato de que a mesma detém os direitos autorais e exclusividade referentes à instalação e manutenção do *software* PERGAMUM – SISTEMA INTEGRADO DE BIBLIOTECAS.

12. Sobre a temática, cumpre trazer à baila o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, *in verbis*:

> Art. 37 (...)

S 28

> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação... (grifo nosso)

13. Pelas disposições constitucionais, a Administração Pública, sempre que precisar contratar com terceiros para a realização de obras, serviços, compras e alienações, deverá fazê-lo por meio de Licitação, tendo em vista que tal procedimento se destina a assegurar igualdade nas condições de competitividade entre todos aqueles que desejem pactuar com ela.

14. No entanto, a própria Constituição Federal de 1988 reconhece exceções à regra da Licitação, ao mencionar *"ressalvados os casos especificados na legislação"*.

15. Com efeito, a despeito da presunção de que a prévia licitação possui o condão de ensejar a contratação mais vantajosa à Administração Pública, foi facultada pela Carta Magna a contratação direta nos casos previstos em lei, quais sejam, aqueles em que a prévia licitação pode ser *dispensada, dispensável* ou *inexigível*. Trata-se de casos atípicos, expressamente listados no Estatuto das Licitações.

16. A Lei nº 8.666/93 expressa em seu regramento que licitação dispensada é aquela que a norma assim a declara (art. 17 e seus incisos); licitação dispensável é aquela que o gestor tem a faculdade de não realizá-la, como enumerados no art. 24 e incisos. Já a licitação inexigível é aquela que **não pode ser efetuada por total inviabilidade de competição** (art. 25 e seus incisos e parágrafos).

17. Nesse diapasão é que dispõe o Administrador do poder de dispensar a licitação na forma prevista pela legislação, como na situação em análise, que está albergada pelas disposições legais, conforme se verifica da simples leitura do art. 25, caput, da Lei nº 8.666/1993, senão vejamos:

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

18. Assim, de acordo com o supracitado art. 25 da Lei nº 8.666/93 é inexigível a licitação em todos os casos em que houver a **inviabilidade da competição**, isso porque a essência do procedimento licitatório reside justamente na possibilidade que o mesmo oferece à Administração de selecionar a proposta mais vantajosa no atendimento de suas necessidades. De outra sorte, tal seleção é impossível quando há singularidade do objeto a ser adquirido, inviabilizando-se a realização do certame.

19. Nesse sentido, explica Marçal Justen Filho[1]:

> Selecionar significa escolher e tal depende da existência de mais de uma opção. **Quando não há pluralidade de opções, não existe sentido em aludir à escolha**. Quando se trata de contratação administrativa, a licitação adquire sentido quando for possível satisfazer os interesses perseguidos pelo estado através de diferentes alternativas (grifo nosso).

20. *In casu*, a UFPA se depara com situação em que há ausência de pluralidade de opções, conforme previsto no inciso I do art. 25 da Lei nº 8.666/93, por se tratar de necessidade de contratação de empresa para utilização de um *software* do qual a mesma detém os direitos autorais exclusivos e, por consequência, semente ela pode instalar e efetuar a manutenção do mesmo, o que resta demonstrado através do Atestado de Exclusividade (fl. 47) e foi devidamente referendado pelo CTIC/UFPA.

21. Nesse contexto é forçoso reconhecer a completa inviabilidade de competição em relação à contratação ora pretendida, bem como a perfeita adequação da situação fática ora apresentada às disposições legais, subsistindo, neste momento, apenas a verificação quanto ao cumprimento dos requisitos da legislação para que seja efetivada a contratação.

22. É imprescindível destacar que a necessidade da contratação está devidamente esclarecida e justificada por meio do Parecer Técnico expedido pelo CTIC, onde restou demonstrado que o referido sistema é utilizado em todos os campi da UFPA e que é um instrumento indispensável á automação da Biblioteca Central, agilizando os serviços prestados e melhorando a qualidade no atendimento aos usuários.

23. Aliás, é importante destacar que em sendo o ensino, a pesquisa e a extensão pilares das atividades fins da UFPA, revela-se absolutamente necessário que sejam envidados esforços com vistas à otimização dos serviços da Biblioteca aos usuários, o que pode ser prejudicado acaso não haja a contratação. Não

é demais destacar que o CTIC manifestou expressamente que é "essencial a manutenção do Software PERGAMUM pelo caráter de essencialidade do mesmo para a Biblioteca Central e, consequentemente, para a UFPA" (fl. 48).

24. Ato contínuo, destaca-se que o Estatuto das Licitações exige o atendimento a dois requisitos indispensável, a saber: 1) a inviabilidade de competição e; 2) a exclusividade comprovada por atestado ou certidão.

25. Uma vez que já está devidamente demonstrada a inviabilidade na competição, destaca-se que a exclusividade na prestação dos serviços ora almejados está devidamente comprovada por meio de cópia autenticada de Atestado de exclusividade fornecida pela Associação Comercial do Paraná (fl. 47), datada de 01 de agosto de 2016 e com validade de 90 (noventa) dias. A autenticação do documento é medida imprescindível face ao dever da Administração de verificar a veracidade das informações prestadas pelas Empresas, conforme orientação do Tribunal de Contas da União, senão vejamos:

> [...] Quando do recebimento de atestados de exclusividade de fornecimento de materiais, equipamentos ou gêneros (art. 25, inciso I, da Lei n.º 8.666/93), **adotem medidas cautelares visando assegurar a veracidade das declarações prestadas pelos órgãos e entidades emitentes** (Decisão n.º 47/1995, Plenário, rel. Min. Homero Santos). (Grifo nosso).

26. Dessa forma, atesta-se a comprovação da exclusividade, satisfazendo o requisito legal.

27. Além dos requisitos elencados no art. 25, I, do Estatuto das Licitações, deve-se atentar, no que couber, ao art. 26 do mesmo diploma legal, o qual determina *ipsis litteris*:

> Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.
>
> Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
>
> I – (...)
>
> III – justificativa do preço.

28. No mesmo sentido, impõe a Orientação Normativa nº 17/2009 – AGU o seguinte:

> É OBRIGATÓRIA A JUSTIFICATIVA DE PREÇO NA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, QUE DEVERÁ SER REALIZADA MEDIANTE A COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ORGÃOS PÚBLICOS OU PESSOAS PRIVADAS.

29. Sobre o assunto, o retro citado doutrinador Marçal Justen Filho argumenta[2]:

> A validade da contratação depende da verificação da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública.
>
> (...)
>
> A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. **O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional**. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores eleve os valores contratuais (grifo nosso).

30. É forçoso reconhecer que as características da contratação em exame afastam a competitividade concebida no Estatuto das Licitações para escolha da melhor proposta pela Administração. Aqui o que prevalece é a possibilidade do atendimento por outrem, senão aquela caracterizada como empresa exclusiva, a qual deve estar com a regularidade fiscal em vigor e demonstrar também que pretende contratar com a Administração por

538

preço condizente com o praticado no mercado.

31. No caso *in comento*, verifica-se através das Notas Fiscais de fls. 15/17 que o preço ofertado à UFPA está condizendo com os praticados pela empresa, inclusive sendo inferior aos três valores apresentados, razão pela qual atestamos o preço proposto como devidamente justificado.

32. Alerta-se, igualmente para a necessidade de comprovação da regularidade fiscal da fornecedora, através de certidões **atualizadas**, tendo em vista que a inexigibilidade de licitação não dispensa tal exigência, e considerando que algumas certidões da empresa já se encontram vencidas, como é o caso do Certificado de Regularidade do FGTS – CRF (fl. 20).

33. Destaca-se, finalmente, que não consta dos autos nota de pré-empenho ou instrumento similar indicativo da disponibilidade de verba para arcar com a contratação pretendida, sendo este um requisito essencial à contratação. Assim, recomenda-se a juntada de tal instrumento antes de efetivada a contratação.

34. Logo, impende frisar que, *in casu*, a contratação direta por inexigibilidade de licitação é adequada, como já demonstrado alhures. No entanto, ainda se faz necessário que a UFPA tome as providências necessárias para assegurar o atendimento às exigências legais, sob pena de inviabilidade do procedimento.

35. Em face do exposto, esta Procuradoria manifesta-se **favorável ao deferimento do pleito**, com fulcro no art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93, com a ressalva de que seja:

36. Comprovada a regularidade fiscal da fornecedora, em pesquisa no SICAF e apresentação de certidões **atualizadas** em substituição às que constem dos autos e estejam vencidas, e;

37. Seja juntada nota de pré-empenho ou instrumento similar indicativo de disponibilidade de recursos financeiros para arcar com a contratação.

38. Destaca-se que a eficácia do ato depende do reconhecimento e ratificação, pela autoridade superior, no prazo de 03 (três) dias, bem como a necessária publicação no D.O.U no prazo de 05 (cinco) dias, nos termos do art. 26, caput, da Lei nº 8.666/93.

39. Finalmente, após a realização das gestões supramencionadas, recomenda-se o encaminhamento dos autos à DCC/PROAD para elaboração da minuta do contrato a ser assinada pela UFPA e a empresa Sociedade Paranaense de Cultura, nos moldes praticados por esta IFES, e posterior encaminhamento a esta Procuradoria para análise e visto, na forma do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/1993.

---

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários a lei de licitações e contratos administrativos*. 12° Ed., Editora Dialética, São Paulo, 2008, p. 339.

[2] Idem, p. 370.

À consideração superior.

Belém, 13 de setembro de 2016.

FERNANDA RIBEIRO MONTE SANTO
Procurador Federal
Chefe PF/UFPa
Portaria n. 1.449/2011

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em http://sapiens.agu.gov.br mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23073017250201604 e da chave de acesso c70da939

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Processo nº 017250/2016-04 FLS.54

Recebido no Gabinete do Reitor da UFPA
Data: 14/09/2016

ASSINATURA DO(A) SERVIDOR(A)

Homologo o parecer nº 00734/2016/GABG/PFUFPA/PGF/AGU.

À DCC/PROAD, para ciência e demais providências.

Em, 14/9/16

Prof. Dr. Fernando Arthur de F. Neves
Pró-Reitor de Extensão,
no exercício da Reitoria da UFPA
Portaria 2582/2009

Do Gabinete,
Para assinatura do Reconheço e Ratifico pelo
Magnífico Reitor.
Em. 15/09/16

Adriana Bastos Silva
Diretoria de Contratos
e Convênios/PROAD
Mat. SIAPE 0184963

À DCC/PROAD
Documento devidamente assinado.
Em 20/9/16

Maria Lúcia Langbeck Ohano
Secretária Geral do Gabinete
do Reitor da UFPA