



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
GABINETE GERAL

RUA AUGUSTO CORRÊA, Nº 01 - CAMPUS UNIVERSITÁRIO DO GUAMÁ - ED. DA REITORIA, 3º ANDAR - CEP 66.075-900 - FONE: (91) 3201-7131 - E-MAIL: PGERAL@UFPA.BR

75  
J. L. L.

**PARECER n. 00074/2018/GABG/PFU/PA/PGF/AGU**

**NUP: 23073.008816/2018-61**

**INTERESSADOS: EDITORA UNIVERSITÁRIA DA UFPA E OUTROS**

**ASSUNTOS: DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**

EMENTA: Administrativo. Inexigibilidade de licitação. Aquisição de licença de uso de software, contratação direta de serviços e treinamento por empresa que detém exclusividade na sua prestação. Possibilidade. Fundamentação legal: Art. 25 da Lei Nº 8.666/1993.

Magnífico Reitor,

1. Cuidam os presentes autos de pedido de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com espeque no “caput” do art. 25 do Estatuto das Licitações, de serviço de **“Manutenção e Fornecimento de licenças do Sistema VERSA – Módulos VERSA Editora e VERSA Shop, já inclusos no serviço suporte técnico e atualização de software”**, a ser prestada pela empresa **PARTNER COMERCIAL LTDA**, no valor global de **R\$ 47.368,24 (quarenta e sete mil trezentos e sessenta e oito reais e vinte e quatro centavos)**, consoante Memorando. nº 80/2018 – ed.ufpa, acostado à fl. 01, acompanhado do devido orçamento (fl. 07).
2. Instruindo o processo encontra-se, às fls. 02/04 a justificativa para a contratação pretendida, provinda da Sra. Márcia Brito, Diretora *Pro Tempore* da Editora da UFPA, esclarecendo, em síntese, que desde 2009 a ed.ufpa vem passando por um processo de reestruturação e que, como parte desse processo, no ano de 2010 foi realizada a aquisição do *software* VERSA, desenvolvido pela PARTNER SISTEMAS DE INFORMAÇÃO LTDA, o qual possui consolidação no mercado nacional e é utilizado por diversas editoras de universidades públicas, tratando-se, na atualidade, do “mais completo e efetivo para o gerenciamento de editoras e livrarias” (fl. 03).  
Esclarece que em 2012 foi firmado contrato entre a UFPA e a PARTNER, de suporte e manutenção do referido *software* referente a 09 licenças de uso, sendo que tal contrato está prestes a alcançar o seu limite legal máximo de prorrogação – 60 meses, conforme determina a Lei n. 8.666/1993 em seu art. 57, II – e que a referida empresa detém exclusividade no fornecimento e manutenção do *software*.
4. Assim, diante do interesse da ed.ufpa em continuar utilizando o *software* VERSA, bem como de ampliar o seu uso a partir da aquisição de mais 09 licenças, bem como da realização de novo treinamento para toda a equipe da ed.ufpa, requer-se a formalização de novo contrato com a empresa PARTNER.
5. Os autos foram levados à apreciação de Vossa Magnificência, que se manifestou pela autorização do pleito (fl. 20). Ato contínuo, ao Sr. Pró-Reitor de Administração, que, por seu turno, autorizou a despesa (fl. 20), mediante manifestação do Setor Financeiro atestando a disponibilidade e a fonte de recursos (fl. 20-v) e, finalmente, à DCC/PROAD, para confecção da minuta do Contrato a ser celebrado entre as partes (fls. 20/20-v).
6. Além do memorando de solicitação, instruem os autos: Justificativa para contratação e razão da escolha da empresa (fls. 02/04); manifestação de interesse da empresa a ser contratada (fls. 05/06); Proposta da empresa (fls. 07/10); Justificativa do preço, inclusive com juntada de notas fiscais demonstrando os valores praticados pela empresa no mercado (fls. 11/15); Certidões de regularidade fiscal e trabalhista da empresa (fls. 16/18); Atestado de Exclusividade (fl. 19); Termo de Referência, contendo as especificações dos serviços a serem contratados/adquiridos (fls. 22/31), e; Minuta do Contrato nº 017/2018, a ser celebrado entre a UFPA e a empresa PARTNER COMERCIAL LTDA.
7. Destarte, os autos foram encaminhados para análise e manifestação desta Procuradoria quanto à possibilidade de formalização da contratação direta ora pretendida.
8. Eis os fatos. Passa-se à análise jurídica propriamente dita.
9. Primeiramente, é importante frisar que a presente análise se restringe aos aspectos jurídicos que permeiam a contratação, razão pela qual são ressaltados os aspectos técnicos, financeiros, econômicos e orçamentários, os quais são estranhos à competência desta Procuradoria.

10. Determina o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal:

Art. 37 (...)

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

11. Como se vê, obriga-se a Administração, sempre que precisar contratar com terceiros para a realização de obras, serviços, compras e alienações, a precedê-lo de licitação, tendo em vista que tal procedimento assegura igualdade e condições de competitibilidade a todos aqueles que desejem pactuar com ela.

12. Entretanto a norma constitucional de que trata o assunto carrega a frase **“ressalvados os casos especificados na legislação”**. Isso porque, apesar da Lei Maior ter presumido que a prévia licitação produz a contratação mais vantajosa pela Administração Pública, foi facultada 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.

13. 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 parágrafos).

14. Nesse diapasão é que dispõe o Administrador da previsão legal da qual poderá sempre se valer para não exigir a licitação quando há total inviabilidade de competição, já que somente um fornecedor está apto e possui os requisitos fundamentais, para fornecer o objeto do Contrato.

15. O art. 25 informa ser inexigível a licitação em todos os casos em que houver a inviabilidade da competição. Isso porque o objetivo da mesma é a seleção da proposta mais vantajosa, mas ***tal seleção é impossível quando há singularidade do objeto a ser adquirido***.

16. Nesse sentido, explica Marçal Justen Filho<sup>[1]</sup>:

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 (Grifou-se).

17. Com efeito, o art. 25, inciso I, prevê a contratação direta quando se apresenta inexigível a licitação por total inviabilidade de competição, mas somente agasalha as hipóteses de compra (aquisição), quando assim determina:

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

I - aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada à 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.

18. *In casu* pretende-se a contratação direta de empresa para fornecimento de licenças de uso do software VERSA, prestação de serviço de manutenção do *software*, bem como treinamento do pessoal da ed.ufpa, para atender às necessidades da Editora. Tal pretensão encontra amparo no fato de que desde 2012 a UFPA já vem utilizando tal sistema e, conforme justificativa apresentada nos autos, o mesmo é considerado como o mais completo e efetivo para o gerenciamento de editoras e livrarias, atendendo perfeitamente às necessidades da UFPA.

19. Convém ressaltar que o contrato por meio do qual a UFPA utiliza o *software* VERSA terá sua vigência expirada no próximo dia 16/04/2018 e que não há possibilidade de licitar tal aquisição / prestação de serviços, haja vista o fato de que a empresa PARTNER possui os direitos exclusivos sobre o aludido *software*, o que justifica a necessidade de ser formalizada a contratação direta.

20. Com efeito, embora o inciso I do artigo supramencionado faça alusão apenas a compras, excluindo a contratação direta em contratos que envolvam serviços, há de se considerar a ausência de alternativa para a Administração, e, ainda, que a própria redação do inciso induz a essa amplitude já que se refere à obra ou o serviço, o que demonstram os ensinamentos de Marçal Justen Filho, *in verbis*:

“o art. 25 não tem natureza exaustiva. **Admite-se a inexigibilidade de licitação em qualquer situação em que se configure a inviabilidade de competição. Portanto**, reputar que o inc. I não se aplica a **serviços** e as obras **não elimina o cabimento da contratação direta, que poderá fundar-se diretamente no caput do art. 25**. O único efeito da interpretação restrita do inc. I consiste em afastar o cumprimento dos requisitos formais rigorosos ali estabelecidos” (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 11ª. Edição, 2005, São Paulo, pág. 279). (grifo nosso).

21. Assim é que em situações como a do presente processo poder-se-ia justificar a contratação direta dos serviços por inexigibilidade de licitação, com espeque no *caput* do art. 25 do Estatuto, que estabelece a inviabilidade de competição, caracterizada por haver apenas um futuro contratado ou só um único objeto capaz de satisfazer o interesse da Administração.

22. Dessa forma, registre-se que o *caput* do art. 25, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações, disciplina e acomoda as situações concretas nas quais é inviável a licitação por total impossibilidade de competição, *in verbis*:

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

23. Como se pode observar o *caput* do dispositivo legal supramencionado dá albergue ao pleito, na medida em que está presente a ausência de pluralidade de empresas capazes de efetuar o serviço pretendido, ou seja, inexistem empresas capazes para disputar o objeto da contratação, restando constatar que apenas uma única é capaz de atender aos anseios da Administração, e que restaria prejudicada a competição, caso fosse instalada, configurando-se esta, sem a menor dúvida, uma hipótese de inexigibilidade na forma da Lei.

24. Decisão do TCU que transcrevemos a seguir corrobora com tal assertiva, quando assim pacifica:

No decurso de ambas as peças de defesa, observa-se a assunção de falha ocorrida no enquadramento da prestação sob exame, isto é, no inciso I, art. 25 da Lei nº 8.666/93, visto que tal dispositivo em si contempla apenas compra. Obtempera-se, todavia, ser factível a inexigibilidade de licitação também na prestação de serviços técnicos especializados, como assim dispôs o Tribunal de Contas do DF, por meio da sua Decisão Normativa nº 003/94, de 15.12.94, transcrita pela Instrução nº 3, de 15.12.94, 122. Processo 3.494/96 Parecer MP/TCDF nº 30.017/98.

25. Por outro lado, a peculiaridade da contratação pretendida escapa ao padrão da normalidade já que a contratação requerida objetiva, além do fornecimento de novas licenças de uso do *software* VERSA e o fornecimento de treinamento ao pessoal da ed.ufpa, a prestação de serviços de manutenção especializada do *software*, que sem a menor sombra de dúvida só pode ser efetuado eficazmente pela empresa que possua quadro técnico capacitado, bem como as peças exclusivas do equipamento, sendo esta a então referida PARTNER SISTEMA DE INFORMAÇÃO LTDA, que, consoante Declaração de Exclusividade expedida pela ASSESPRO - RS, acostada à fl. 19 dos autos, comprova a exclusividade na prestação dessa assistência técnica em todo o território nacional.

26. Além do atendimento ao disposto no art. 25 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

27. Ademais, 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.

28. Sobre o assunto, Marçal Justen argumenta<sup>[2]</sup>:

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 (grifou-se).

29. No caso *in comento*, restou demonstrado nos autos que o preço ofertado, mediante proposta de fls. 07/10, está dentro do praticado pela empresa em mercado, conforme demonstrativo de fl. 11 e notas fiscais de fls. 12/15, razão pela qual atesta-se o atendimento à exigência legal.

30. Sendo assim, o processo está *devidamente instruído*, pois atende completamente às disposições do art. 26 do Estatuto das Licitações.

31. Finalmente, no que tange à minuta do Contrato nº 017/2018, atesta-se que suas disposições estão em consonância com a legislação de regência, estando o mesmo apto a receber a chancela das partes que irão contratar.

32. Assim, em razão de todo o exposto e por tudo que dos autos consta, opina-se pelo **deferimento do pleito de contratação direta da empresa PARTNER COMERCIAL LTDA por inexigibilidade de licitação**, com fulcro no *caput* do art. 25 da Lei n.º 8.666/93.

33. Por fim, 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.

34. Após a adoção de tais medidas, poderão as partes proceder à chancela do Contrato nº 017/2018, cuja minuta segue visada por esta Procuradoria, a fim de que o mesmo possa produzir seus efeitos, observados os procedimentos de praxe.

À consideração superior.

Belém, 10 de abril de 2018.

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) 23073008816201861 e da chave de acesso 5358e5a9

Notas

1. <sup>^</sup> JUSTEN FILHO, *Marçal. Comentários a lei de licitações e contratos administrativos. 12º Ed., Editora Dialética, São Paulo, 2008, p. 339*
2. <sup>^</sup> *Ibidem, p. 370*

---

Documento assinado eletronicamente por FERNANDA RIBEIRO MONTE SANTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 123773771 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FERNANDA RIBEIRO MONTE SANTO. Data e Hora: 11-04-2018 11:02. Número de Série: 13672212. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Processo 8816 / 2018-61 fls. 77  
*EM*

RECEBIDO NO CABINETE DO REITOR DA UFPA

DATA: 11/04/18

Edson Miranda

Homologo o parecer n. 00074/2018/  
DA OPA/PE/UFPA/PqF/AGU da ora Procuradora  
Federal, chefe PE/UFPA.  
A DCC/PROAD, para ciência e demais  
providências.

EM 12/04/2018

*ESP*

Emmanuel Zagury Tourinho  
Reitor da UFPA

ao setor de publicações,

Para publicar o documento de reconhecimento e  
ratificação.

em: 16/04/18

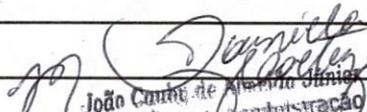
*S.*  
Airlane Bastos Silva  
Diretoria de Contratos  
e Convênios/PROAD  
Mat. SIAPE 01849602

*Proj. Curatorial*  
*17/04/18*

*Scarlatti Pantoja*  
Pro-reitoria de Administração/UFPA  
Mat. SIAPE 327172

Aprovo e autorizo a despesa. À DFC  
para emissão de empenho e posterior  
pagamento.

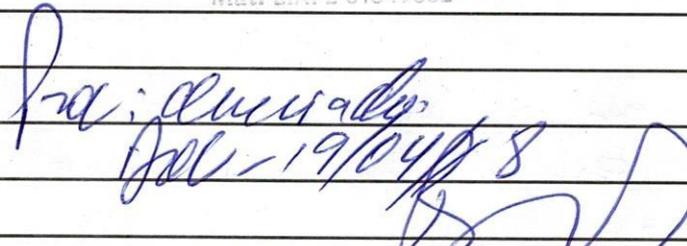
Em, 18/04/18

  
João Coutinho de Almeida Júnior  
Dir. Reitoria de Administração  
Portaria nº 447072016-UFPA

Ao setor de publicações,  
Para publicação do contrato.

com. 18/04/18

  
Adriana Bastos Silva  
Diretoria de Contratos  
e Convênios/PROAD  
Mat. SIAPE 01849302

  
Benedito José B. Pantoja  
Diretoria de Administração/UFPA  
Mat. SIAPE 027172