



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

PARECER JURÍDICO Nº 280/2024 – AJSEADM

PROCESSO: TJPA-PRO-2024/01504

ASSESSORADO: SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

ASSUNTO: CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEI Nº 14.133/2021.

1. Direito administrativo. Licitações e contratos. Contratação direta. Inexigibilidade de licitação. Fornecedor exclusivo
2. Contratação direta, com fundamento no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
3. Requisitos e demais formalidades.
4. Viabilidade jurídica de prosseguimento do feito.

Senhor Secretário,

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de instrução processual visando a contratação, por inexigibilidade de licitação, para a Contratação da empresa OSM CONSULTORIA E SISTEMAS LTDA., empresa especializada para prestação de serviços contínuos, tecnicamente qualificados, de Sustentação, Manutenção Evolutiva e Treinamento para o Sistema de Gestão de Pessoas MENTORH.
2. Pretende-se a contratação direta, via inexigibilidade de licitação, nos termos do inciso I, do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
3. Segundo justifica a demandante, o serviço a ser contratado deve abranger a manutenção e o suporte ao sistema MentoRH, já em uso por este Tribunal de Justiça há mais de 15(quinze) anos, bem como a prestação de serviços eventuais de melhoria e treinamento, a fim de garantir a plenitude operacional e o funcionamento satisfatório dos subsistemas da solução.
4. O valor da contratação é de R\$ 5.098.540,00 (cinco milhões, noventa e oito mil, quinhentos e quarenta reais).





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

5. Instruem o processo, dentre outros, os seguintes documentos:
 - a. Documento Oficial de Demanda (fls. 05/07);
 - b. Designação, substituição e notificação da equipe de planejamento, apoio e fiscalização (fls. 10/12);
 - c. Estudo Técnico preliminar (fls.17/30);
 - d. Relatório Técnico SECINFO/SGP (fls.31/58);
 - e. Outras contratações da empresa OSM (fls.59/95);
 - f. Termo de referência (fls.102/126);
 - g. Proposta comercial da empresa contatada (fls.196/204);
 - h. Certidão ABES de exclusividade da contratada (fls.207/208);
 - i. Documentos de constituição/alteração da empresa (fls.209/224);
 - j. Certidões (fls.225/229, 235/239);
 - k. SICAF (fls.230/234);
 - l. Pedido de despesa fls. 2024/1624 (fl.240), validada por meio do PA-DES-2024/120969;
 - m. Aprovação dos artefatos (fls.242);
6. Minuta de contrato (fls.274/296);
7. Após, para cumprimento do parágrafo único do artigo 53, §4º da Lei nº 14.133/21, vieram os autos a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer.
8. É o relatório. Passo a fundamentar.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

II.1. DA TEMPESTIVIDADE DA EMISSÃO DO PARECER

9. Preliminarmente, transcreve-se o estabelecido no artigo 54 da Lei Estadual nº 8.972/2020, que regula o processo administrativo no âmbito do Estado do Pará:

Art. 54. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias úteis, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

§ 1º Se um parecer obrigatório ou vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso, sem motivo justificado.

10. Desta forma, conclui-se pelo cumprimento do prazo previsto, considerando que os autos foram encaminhados a esta Assessoria no dia 10/06/2024, com a emissão de parecer em 12/06/2024.
11. Por fim, registra-se que, não obstante o pedido de urgência quanto ao tempo necessário à análise processual, observou-se o estabelecido no art. 53, §1º, I da NLLC.

II.2. Da finalidade e abrangência do parecer jurídico

12. 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.
13. 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.
14. Notadamente, a presente manifestação baseia-se, exclusivamente, nos elementos que constam, até a data atual, nos autos do processo administrativo em referência.

III. ANÁLISE JURÍDICA

III.1. Da licitude do objeto

15. 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.
16. Os artigos 150 e 40 da Lei n. 14.133, de 2021, dispõem, igualmente, sobre a importância da adequada caracterização do objeto.





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

17. 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.
18. Além disso, deve-se levar em consideração as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos da Lei n. 4.150, de 1962.
19. No caso, o objeto foi definido no item 1 do Termo de Referência (fl. 102).
20. Isto posto, reforça-se que é de competência técnica a correta caracterização do objeto.

III.2. DA MOTIVAÇÃO, JUSTIFICATIVA E SOLUÇÃO

21. A motivação e a justificativa para a demanda estão previstas no item 3 do Termo de Referência, conforme abaixo:

3.1 Fundamentação e justificativa da contratação:

A contratação tem fundamento no art. 74, I da Lei nº 14.133/2021 e demais normas e regulamentos correlatos. O objeto pode ser enquadrado na categoria de serviços comuns, assim configurados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos, por meio de especificações usuais de mercado, na forma do art. 6º, inc. XIII, da Lei nº 14.133/21. O software MentoRH é o principal instrumento de trabalho da Secretaria de Gestão de Pessoas do TJPA, englobando a coleta, o registro, o processamento e a disponibilização de todas as informações atinentes à área de pessoal da instituição, englobando magistrados, servidores e prestadores de serviço, ativos e inativos, contemplando as funcionalidades inerentes ao tratamento dessas informações. Desta forma, no cenário atual, constitui-se em recurso técnico imprescindível à SGP no exercício dos diversos encargos que lhe competem. A sustentação e disponibilidade de uso desta ferramenta viabiliza o trabalho contínuo cotidiano e o devido processamento das obrigações legais atinentes à área de Gestão de Pessoas do TJPA, bem como a efetivação dos processos de trabalho atualmente definidos. Por outro lado,





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

com os novos requisitos de informação e modificações contínuas nos processos de trabalho, impostos pelas mudanças normativas internas, além da necessidade de aperfeiçoamento nos módulos que compõem o sistema, bem como o desenvolvimento de novos necessários, impõem a contratação de serviços de manutenção evolutiva da solução, cadenciada com as prioridades definidas pela SGP e a necessária previsão de recursos financeiros. Outrossim, considerando o longo período decorrido desde o ano de 2008, quando foram adquiridas licenças perpétuas do software e realizados diversos investimentos em customização (ajustes e adaptações) para aderência aos processos de trabalho específicos do TJPA, dentre os quais destacamos Serviço Odontológico, Cadastro WEB, Recadastramento, Concurso de Remoção, Assentamento Digital, Ponto Eletrônico, Integração SIGADOC, Integração THEMA, SAD, Eleições internas, Banco de horas, Banco de talentos, Banco de permutas, Escala de serviços, Indenização de férias e licença prêmio, Requisitados de Prefeituras, etc. Ressaltamos ainda o grande esforço e elevado custo de capacitação dos usuários já dispendido, o que reforça a aplicação do princípio constitucional da economicidade, expressamente previsto no art. 70 da CF/88, onde a melhor orientação é não desperdiçar os recursos públicos já investidos na solução, evitando o retrabalho e o aporte de novos recursos para uma contratação de outra solução. Além disso, o atual contrato nº 076/2018 TJPA X OSM, em seu 6º termo aditivo, com prazo máximo de vigência até 21/11/2024, não pode mais ser prorrogado e, portanto, cabe à Administração contratar a empresa OSM Consultoria e Sistemas Ltda, que é a única proprietária do MENTORH, por inexigibilidade de licitação.

22. Ressalta-se que a conclusão dos Estudos Preliminares, com a ratificação de que a ferramenta em questão é necessária a este Tribunal de Justiça, foi devidamente chancelada pela autoridade superior do setor demandante.
23. Cumpre esclarecer que não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito das opções do Administrador no que diz respeito à oportunidade e conveniência, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel da Assessoria é recomendar que as justificativas sejam as mais





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

completas possíveis, orientando a unidade demandante, se for o caso, pelo aprimoramento, na hipótese de se mostrarem insuficientes, desproporcionais ou desarrazoadas, de forma a tentar coibir futuros questionamentos, o que não foi o caso.

III. 3. DA CONTRATAÇÃO DIRETA: INEXIGIBILIDADE FUNDADA NO ART. 74, INCISO I, DA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

24. 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”.
(Grifou-se)

25. 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





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

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.

(Grifou-se)

26. 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.

27. 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.

28. Dentre tais hipóteses, para a situação versada nos autos, é salutar destacar a estatuída no art. 74, inciso III, alínea "f", 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 comercial 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.



T:JPAPRO202401504V02





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

29. Consoante as condições do artigo e inciso transcrito, deve-se atestar a exclusividade, o que ocorreu devidamente com a anexação da Declaração de exclusividade pela ABES – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE SOFTWARE (fls. 207/208)

30. Da instrução processual, conforme previsto nos Estudos Preliminares e Termo de Referência, apresenta-se a justificativa para a contratação específica da empresa em questão, e disposições quanto à inviabilidade de competição, já que se trata de conteúdo exclusivo (fls.18):

2.3.Soluções disponíveis no mercado de TIC e seus respectivos fornecedores:

Considerando a demanda a ser contratada, que possui caráter de exclusividade, pode-se afirmar que não existem outras soluções disponíveis no mercado de TIC a não ser a substituição completa da solução em uso no sistema, o que não vem a ser o caso, pois isso implicaria na desconsideração de todo o investimento e esforço despendidos no aprimoramento da solução atual, bem como nos treinamentos e conhecimentos produzidos pelo uso da ferramenta, problemas de migração de dados e demanda de tempo para estabilização de uma nova solução.

31. Assim, importa asseverar, que está Assessoria se atém, tão somente, a questões relativas à viabilidade jurídica da contratação, no fundamento ora referenciado, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação pertinente, principalmente no tocante aos atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da presente contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos serviços entendidos como necessários, bem como da forma para sua execução.

II.4. DA COMPATIBILIDADE DE PREÇOS

32. Quanto à compatibilidade dos preços propostos, apresenta-se o disposto no artigo 23, §4º da NLCC:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto:

(...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

33. Assim, verifica-se, da instrução, notas fiscais diversas, demonstrando a contratação do objeto com outros órgãos públicos e, conforme declaração prestada no item 2.4, dos Estudos Preliminares (fls. 18/19) pela equipe de planejamento, os preços praticados são compatíveis com os ofertados a este TJ.

34. Ademais foram juntadas outras contratações da empresa OSM às fls. 59/95.

35. Desta forma, com relação à justificação do preço, trata-se de um dever imposto ao Administrador, que tem por finalidade confirmar a razoabilidade do valor da contratação, conferindo por consequência, probidade e moralidade ao ajuste.

III.4. DEMAIS EXIGÊNCIAS LEGAIS PARA A CONTRATAÇÃO

a) Critérios de Sustentabilidade

36. Avaliando-se as diretrizes de sustentabilidade estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Recomendação nº 11/2007, e da Agenda Socioambiental deste Tribunal de Justiça, informa o Termo de Referência à fls. 106:

5. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

5.1 Sustentabilidade Ambiental – art.30,§1º, inciso X da IN 01/2023.

5.1.1 No que se refere ao uso racional dos recursos naturais disponíveis e a redução de desperdícios, por tratar-se de





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

um software, destacamos que a solução potencializa a digitalização de registros, documentos e transações em assentamento digital, trazendo principalmente economia de papel e insumos de impressão, com repercussão positiva direta no que preconiza o referido artigo.

37. Atenta-se, por oportuno, que, sob a recomendação do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis, nos procedimentos para a contratação deve constar manifestação sobre práticas e/ou critérios de sustentabilidade economicamente viáveis adotados no planejamento da contratação (TCU, Ac 2.380/2012-2ª Câmara), o que foi devidamente observado

b) Da comprovação de regularidade

38. A empresa a ser contratada pelo Tribunal 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.

39. 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.

40. Nesse sentido, tratando-se de pessoa jurídica, verifica-se que foram carreadas aos autos a documentação ora exigida, demonstrando-se, que a empresa não padece de impedimento para contratar com a Administração Pública.

c) Alinhamento da contratação ao Plano de Contratações

41. Encontra-se atestado nos autos, especificamente no item 3.3 do Termo de Referência que a presente contratação está alinhada com o Planejamento Estratégico e Plano de Contratações deste Tribunal de Justiça, especificamente no item SEINF48A24.

42. Atendido, portanto, os ditames da Resolução nº 09/2021 do TJPA, que dispõe sobre o Planejamento e Gestão Estratégica no âmbito do poder Judiciário do Estado do Pará para o sexênio 2021-2026.





PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO

d) Previsão de recursos orçamentários

43. Juntou-se aos autos a comprovação de que a despesa foi registrada no Sistema THEMA, com status "VALIDADO", referente aos Pedidos da Despesa nº 2024/1624.

e) Do Termo de Referência

44. No caso *sub examine*, o TR acostado discorreu sobre o objeto, justificativa da contratação, forma e critério de seleção do fornecedor, critérios de habilitação, do impacto ambiental, das especificações técnicas, do preço estimado, regime de execução do contrato, obrigações contratuais das partes, sanções etc.

45. Observa-se à fl. 242 a aprovação do Termo de Referência e demais artefatos.

46. Os demais itens constantes do Termo de Referência foram analisados ao decorrer desta manifestação.

f) Termo de Contrato

47. Quanto a minuta contratual encaminhada para análise, verifica-se a definição de seu objeto, prazo de vigência, obrigação das partes, sanções administrativas, dentre outras, todas essenciais à formalização do instrumento e em total enquadramento à Lei Federal nº. 14.133/2021.

IV. CONCLUSÃO

48. Em face do exposto, ressalvados os aspectos técnicos e econômicos, bem como os relativos à conveniência e oportunidade, que extrapolam a competência deste órgão de assessoramento jurídico, opina-se pela viabilidade jurídica da pretendida Contratação Direta, por Inexigibilidade de Licitação, fundamentada no inciso I, do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

49. É o parecer. À consideração superior que se submete ao Secretário de Administração. Belém, 12 de junho de 2024.

ANDREZA DE LOURDES OLIVEIRA CASSIANO

Assessora Jurídica da SEAD

