



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Monte Alegre
Procuradoria Jurídica

PROCESSO LICITATÓRIO POR INEXIGIBILIDADE Nº 015/2021
PARECER Nº 025/2021

INTERESSADO: SECRETARIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
ASSUNTO: PARECER – PEDIDO DE CONTRATAÇÃO DE SOFTWARE PARA GESTÃO PÚBLICA POR INEXIGIBILIDADE PARA A CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE ALEGRE

Senhor Pregoeiro

RELATÓRIO

Pugna o senhor secretário municipal de Administração e Finanças ao encaminhar o memorando nº 026/2021-SEMAF, com autorização do Prefeito Municipal no rodapé, pela contratação de empresa especializada na prestação de serviços de manutenção e atualização do sistema integrado de gestão pública (*Software*), para atendimento a geração do E-CONTAS do TCM-PARÁ, contendo módulos de contabilidade e licitações para atender a Câmara Municipal de Monte Alegre, justificando o pedido nos termos do art. 4º, §2º e §4º da Instrução Normativa nº 018/2020 do TCM-PARÁ.

A justificativa apresentada pelo senhor Secretário Municipal de Administração e Finanças, informa que em razão da obrigatoriedade imposta pelo Órgão de Fiscalização e julgamento das contas publicas do Estado do Pará, TCM, é obrigatório a este poder a incumbência de manter e gerenciar o programa de gerenciamento de contas, nos termos do art. 4º da Instrução Normativa nº 018/2020 do TCM-PARÁ, vejamos:

Art. 4º. Todos os municípios jurisdicionados deverão observar o estabelecido no § 6º do art. 48 da LC nº 101/2000, que determina que todos os Poderes e Órgãos referidos no art. 20, do mesmo diploma legal, incluídos Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Estatais dependentes e Fundos, do ente da Federação, devem utilizar sistemas únicos de execução orçamentária e financeira, mantidos e gerenciados pelo Poder Executivo, resguardada a autonomia, cujos registros contábeis, deverão:

§ 2º. Será de responsabilidade do Executivo Municipal a contratação, custeio e manutenção dos aludidos sistemas, disponibilizando-os, sem ônus, ao Poder Legislativo e demais órgãos vinculados da Administração Pública Municipal, conforme inteligência do § 6º, do art. 48, da LC nº 101/2000.

§ 4º. O cumprimento do caput deste artigo é impositivo, no âmbito do Poder Executivo e demais órgãos a este vinculados, compreendidos dentre a Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional, Fundos e Empresas Públicas, e no âmbito do Poder Legislativo Municipal, a partir de 01 de janeiro de 2021.



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Monte Alegre
Procuradoria Jurídica

Ademais, o não cumprimento da instrução com a contratação e custeio do *softwares*, em questão poderá este município ser penalizado por forma do que dispõem o §5º do art. 4º da Instrução Normativa nº 018/2020 do TCM-PARÁ, vejamos:

§ 5º. Nas hipóteses de não atendimento, por parte do Chefe do Executivo Municipal, do previsto neste artigo e/ou da indisponibilidade dos sistemas de execução orçamentária e financeira, aos demais entes municipais enumerados, por ato omissivo e/ou comissivo daquele, caberá aos respectivos gestores do Executivo e do Legislativo proceder com a comunicação do fato ao TCM-PA, sob pena de responsabilidade solidária na apuração de eventuais atrasos ou omissões na remessa de dados ao controle externo.

Assim, o senhor Secretário de Administração e Finanças, apresenta a empresa especializada denominada ASP -AUTOMAÇÃO, SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMATICA LTDA., inscrita no CNPJ nº 02.288.268/0001-04, através do sistema ASPEC, haja vista que é a empresa que já vem ao longo de anos prestando serviços para este município, com a mais organizada e proba, bem como o preço ofertado é de R\$ 14.400,00 (quatorze mil e quatrocentos reais) pelo prazo de execução de 121 meses, sendo assim o preço é compatível com o já praticado.

É o relatório.

DO DIREITO

Senhor Secretário, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados. Ela envolve, também, o exame prévio e conclusivo dos textos de contratos ou instrumentos congêneres a serem celebrados e publicados. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada. Importante salientar, que o exame dos autos processuais se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

Como toda regra tem sua exceção, o Estatuto de Licitações permite como ressalva à obrigação de licitar, a contratação direta através de processos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, desde que preenchidos os requisitos previstos na lei.

Dessa maneira, diante da necessidade pública, na análise do caso há que se ter em mente, se a invocação do *caput* do artigo 25, da Lei n. 8.666/93 é mesmo presente e capaz de, por si, autorizar a contratação direta, como a pretensão apresentada neste caso.



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Monte Alegre
Procuradoria Jurídica

É necessário, de outra banda, aclarar o entendimento, com a exploração da fonte do direito pátrio, qual seja, a Constituição Federal. O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, impôs como regra a obrigatoriedade de licitar, *in verbis*:

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 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.

Nos termos do artigo 3º da Lei n. 8.666/93, Licitação é o procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, e, nos termos do artigo 2º, licitar é a regra. Porém, como toda regra possui sua exceção, a presente Lei Federal também estabelece diferenciações e hipóteses em que a licitação será inexigível.

Inexigibilidade, no sentido literal do termo, é aquilo que deixa de ser exigível; não é obrigatório ou compulsório.

Na acuidade de Jessé Torres Pereira Júnior

"licitação inexigível equivale à licitação impossível; é inexigível porque impossível; é impossível porque não há como promover-se a competição".

Em regra, exige-se a licitação, com vistas a obter a proposta mais vantajosa dentro de um universo de competidores.

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. A aquisição de um equipamento, poderá ser feita por meio de fornecedores múltiplos que comercializam esse tipo de produto. Fabricantes, distribuidores, revendedores e outros tipos de estabelecimentos comerciais, poderão fornecer à Administração o referido produto, desde que atendidos os pré-requisitos documentais e as especificações do equipamento.

No caso da existência de múltiplos fornecedores, a concorrência obriga a realização do certame para a obtenção da melhor proposta, dentro das regras estabelecidas que guardam a isonomia entre os competidores. A regra, no caso, é licitar, pois a escolha de um



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Monte Alegre
Procuradoria Jurídica

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 impossível a realização de licitação, pois o universo de competidores se restringe apenas a um único participante. A regra de licitar para se obter a proposta mais vantajosa dentro de um universo de fornecedores, dá lugar à sua exceção de não licitar, pois o objeto assume uma característica de tamanha singularidade que se torna impossível realizar uma competição, em razão de que apenas um fornecedor possui o objeto almejado pela Administração.

Há, contudo, que se comprovar a necessidade da utilização daquele bem ou serviço, sob pena de estar a Administração direcionando a contratação e favorecendo determinado produtor ou fornecedor ou prestador.

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.

A norma de regência no caso em tela é o artigo 25, II, da Lei nº 8.666/93, que tem a seguinte:

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

II-para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação

Em relação aos serviços técnicos a que se refere o artigo supra, arrolados no art. 13 do mesmo diploma legal, não resta nenhuma dúvida de que os serviços a serem contratados incluem-se entre eles, por estarem contemplados em mais de uma das hipóteses legais, tais como na prestação de serviços de manutenção e atualização do sistema integrado de gestão pública (*Software*), para atendimento a geração do E-CONTAS do TCM-PARÁ, contendo módulos de contabilidade e licitações.

A natureza singular afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e de outro, não restringe a ponto de ser incomum, inédito, exclusivo, etc, mas especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina:



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Monte Alegre
Procuradoria Jurídica

"A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana. Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma".

Assim, a similaridade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública. Necessário se faz que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que o situe fora do universo dos serviços comuns.

Ao que consta do processo administrativo em análise, temos que a empresa especializada denominada ASP -AUTOMAÇÃO, SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMATICA LTDA., inscrita no CNPJ nº 02.288.268/0001-04, através do sistema ASPEC, atendimento às normas de contabilidade aplicadas ao setor público e esta de acordo com a imposição da Instrução Normativa nº 18/2020/TCM-PARÁ.

Escreveu Hely Lopes Meireles:

"Tem-se entendido, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de confiabilidade por determinado profissional ou empresa cuja especialização seja reconhecida."

Esse seria um segundo aspecto da expressão "natureza singular": a singularidade do objeto em relação ao sujeito, entendimento já pacificado nos Tribunais de Contas.

Outro aspecto do termo refere-se ao modo de executar o serviço. Necessário se faz, ainda, que o sujeito execute de modo especial o objeto, o que é, em síntese, o que busca a Administração Pública: a execução do serviço de modo particularizado, de forma a assegurar seja alcançado o objetivo almejado, atendendo ao interesse público.

Quanto a este interim, temos que consta dos autos do processo administrativo em análise que a empresa especializada denominada apresenta a empresa especializada denominada ASP -AUTOMAÇÃO, SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMATICA LTDA., inscrita no CNPJ nº 02.288.268/0001-04, através do sistema ASPEC tem os requisitos necessários para fornecer este tipo de serviço.

Ademais, a própria empresa contratada está em pleno funcionamento há mais de 04 (oito) anos, prestando serviços de informatização desta Prefeitura e



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Monte Alegre
Procuradoria Jurídica

de outras com também de várias Câmaras Municipais pelo estado do Pará, conforme proposta comercial anexa aos autos.

Sobre este aspecto, traz-se à colação a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos, este, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidades, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito "A" ou pelos sujeitos "B" ou "C", ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação. É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenho despertem no contratante a convicção de que, para o caso, são presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhes a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso".

A importância do modo de executar o objeto do contrato, que influencia, conseqüentemente, o resultado, é fato percebido pelos Tribunais de Contas, como podemos observar da decisão abaixo transcrita, da lavra do Conselheiro Humberto Braga, do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro:

"Contrato. Prestação de serviços de consultoria. Notória especialização. A notória especialização como motivo determinante da dispensa formal de licitação configura-se quando os serviços a serem contratados pela Administração tiverem características de notável singularidade no modo da prestação ou resultado a ser obtido, suscetíveis de execução somente por determinados profissionais ou firmas de reconhecida e correspondente especialização. (RTCE 21, p. 165).



Estado do Pará
Prefeitura Municipal de Monte Alegre
Procuradoria Jurídica

Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

Desse modo, vislumbra-se que o rigor da lei tem sido abrandado no caso concreto, com vista sempre a buscar o pronto atendimento do interesse público, evitando excessos e rigorismos que possam ser mais prejudiciais do que produtivos.

O art. 25, § 1º conceitua a notória especialização:

"Considera-se notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato."

Tais características são demonstradas pela contratada conforme se verifica das qualificações apresentadas pela mesma, que é inclusive Especialista em Direito Administrativo, além de experiente atuação junto aos Tribunais de Contas, a outros órgãos administrativos e judiciais.

O contratado apresentou as características de qualificação exigidas, tais como singularidade, tanto do objeto quanto do sujeito, pela relação de confiança, além da notória especialização e adequação dos serviços ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, ensejando a inviabilidade da licitação, tornando inexigível o processo licitatório. Observa-se, ainda, que o valor do contrato se encontra compatível com a realidade do Município, bem como com os preços praticados no mercado.

CONCLUSÃO

Em face ao exposto, por estarem presentes os pressupostos autorizativos para a pretendida contratação direta por inexigibilidade de licitação, e estando consignadas as recomendações que o caso requer, opino favoravelmente ao pleito pela contratação da empresa especializada denominada ASP -AUTOMAÇÃO, SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMATICA LTDA., inscrita no CNPJ nº 02.288.268/0001-04, através do sistema ASPEC.

É o parecer.

S.M.J.,

Monte Alegre (PA), 01 de fevereiro de 2021.

Afonso Otávio Lins Brasil
Procurador Jurídico Dec. 008/2021
OAB/PA nº 10628