



Almeirim
GOVERNO MUNICIPAL

Reconstruindo Almeirim

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA



PARECER Nº 002/2022/PROCURADORIA/SEGOV/PMA

ASSUNTO: Inexigibilidade de Licitação – Processo Administrativo de nº 001/2022/PMA

PARACER JURÍDICO – PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

EMENTA: CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA LOCAÇÃO DE SOFTWARE PARA GERENCIAR O SISTEMA DE CONTABILIDADE PÚBLICA, ORÇAMENTO PÚBLICO, PPA, (GERAÇÃO DE E-CONTAS TCM/PA), TRANSPARÊNCIA PÚBLICA DE DADOS PREVISTA PELA LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009 (LEI DA TRANSPARÊNCIA) E LEI Nº 12.527/2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO) DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, LICITAÇÕES E CONTRATOS, PATRIMÔNIO, PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM/PA, SECRETARIAS E FUNDOS. *POSSIBILIDADE.*

RELATÓRIO

Via encaminhamento, pela Secretária Executiva da Fazenda, Sr^a. Marta Helena Piaia, para fins de análise da viabilidade da contratação de pessoa jurídica para locação de software para gerenciar o sistema de contabilidade pública, orçamento público, PPA, (geração de E-contas TCM/PA), transparência pública de dados prevista pela lei complementar nº 131/2009 (lei da transparência) e lei nº 12.527/2011 (lei de acesso à informação) da execução orçamentária e financeira, licitações e contratos, patrimônio, para atender às necessidades da prefeitura municipal de Almeirim/PA, secretarias e fundos, competindo-lhe as seguintes atividades de natureza singular, através da modalidade inexigibilidade de licitação, fundamentada no inciso II, do artigo 25 c/c art. 13, III, ambos da Lei Federal nº 8666/93; para análise e emissão de parecer técnico jurídico, tendo em vista a necessidade e as justificativas apresentadas pela análise de Documentação e pelo Procedimento da Licitação.

É o relatório, passa a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Versam os presentes autos sobre possibilidade de *contratação de pessoa jurídica para locação de software para gerenciar o sistema de contabilidade pública, orçamento público, PPA, (geração de E-contas TCM/PA), transparência pública de dados prevista pela lei complementar nº 131/2009 (lei da transparência) e lei nº 12.527/2011 (lei de acesso à informação) da execução orçamentária e financeira, licitações e contratos, patrimônio, para atender às necessidades da prefeitura municipal de Almeirim/PA, secretarias e fundos, com contratação direta, por inexigibilidade de licitação.*



Almeirim
GOVERNO MUNICIPAL

Reconstruindo Almeirim

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA



Como regra, a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, encontra-se obrigada a realizar previamente processo de licitação, conforme previsto no art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93, como se pode ver da transcrição da redação dos dispositivos ora citados:

“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.”

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão previstos de forma bem clara no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.”

Dessa forma, Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a de que a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA

administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a res pública.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame, como são os casos previstos no art. 24 da Lei 8.666/93.

Noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 25 da mesma Lei, vejamos:

“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;

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

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.”

Lei 14.039/2020, Art. 2º O art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27 de maio de 1946, passa a vigorar acrescido dos seguintes §§ 1º e 2º: “Art. 25. (...)

§ 1º Os serviços profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

§ 2º Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de profissionais de contabilidade cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos





Almeirim
GOVERNO MUNICIPAL

Reconstruindo Almeirim

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA



relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.” (NR)

Porém, não obstante tal permissão, cabe ao Poder Público, mesmo nesses casos, a realização de procedimento prévio, com atendimento às formalidades necessárias para que fique demonstrado, de forma inequívoca, a inviabilidade de competição, a natureza singular do objeto e a notória especialização do contratado.

Nos casos previstos nos incisos II e III, do art. 25, materialmente há possibilidade de se realizar o processo de licitação. Porém, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento naquelas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atingimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, em razão da singularidade do objeto da futura contratação e da infungibilidade dos serviços e do prestador.

O inciso II do mencionado art. 25 prevê a inexigibilidade para os serviços técnicos especializados, referenciados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, conforme veremos:

Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.



Almeirim
GOVERNO MUNICIPAL

Reconstruindo Almeirim

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA



VIII - (Vetado).

Dentre os serviços técnicos para cuja realização a licitação é inexigível, estão incluídos os serviços de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº. 8.883/94) - (art. 13, III). Vê-se, portanto, que a própria lei especifica os casos de exceção à regra geral, uma vez que determina a inexigibilidade de licitação para esses casos. Não se trata de dispensa, porquanto dispensa pressupõe que a licitação seja exigível, mas que, por um ato de outorga do Poder Público, em certos casos, se aceite uma contratação sem que a mesma tenha sido realizada.

No caso do art. 25, especialmente do inciso II, que trata dos serviços técnicos especializados, objeto do presente estudo, a licitação não é apenas dispensada, é inexigível. Vale dizer, portanto, que, ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público e, caso este contrate serviços de *locação de software para gerenciar o sistema de contabilidade pública, orçamento público, PPA, (geração de E-contas TCM/PA), transparência pública de dados prevista pela lei complementar nº 131/2009 (lei da transparência) e lei nº 12.527/2011 (lei de acesso à informação) da execução orçamentária e financeira, licitações e contratos, patrimônio, para atender às necessidades da prefeitura municipal de Almeirim/PA*, por força da ressalva da lei, tal contrato não poderá ser atacado sob alegação de ilegalidade.

Importante destacar, outrossim, que discricionariedade, diferentemente de arbitrariedade, tem ligação com submissão à ordem legal. Significa que o Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desrespeitar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração.

Portanto, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe obediência à lei, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível. Portanto, sendo legais as hipóteses de inexigibilidade de licitação, igualmente são legais os requisitos que devem ser preenchidos para a exceção ao regime geral. Um desses requisitos é objetivo, qual seja, a singularidade do objeto (serviço). O outro é subjetivo, e guarda referência com os atributos do contratante.

DA SINGULARIDADE DO OBJETO

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, *contratação de pessoa jurídica para locação de software para gerenciar o sistema de contabilidade pública, orçamento público, PPA, (geração de E-contas TCM/PA), transparência pública de dados prevista pela lei complementar nº 131/2009 (lei da transparência) e lei nº 12.527/2011 (lei de acesso à informação) da execução orçamentária e financeira, licitações e contratos, patrimônio, para atender às necessidades da prefeitura municipal de Almeirim/PA*. Com efeito, o respectivo serviço, são singulares porque



Almeirim
GOVERNO MUNICIPAL

Reconstruindo Almeirim

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA



são marcados por uma orientação pessoal tão específica de cada pessoa, que podem até mesmo ser considerados únicos, embora não o sejam. Pode-se dizer que são serviços intuito personae.

Na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, serviços singulares, de um modo geral:

“São todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente - por equipe -, sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida (2000, p. 470).”

No mesmo sentido Vera Lúcia Machado D'Ávila se expressa:

“Singular é o serviço que, por suas características intrínsecas, não é confundível com outro. Não ser confundível com outro não significa que seja o único, mas que contenha tal qualidade ou complexidade que impossibilite sua comparação (In: DI PIETRO, 1994, p. 65).”

Por outro lado, cumpre destacar que não basta que o serviço seja singular, mas que essa singularidade seja relevante. Ou seja, ainda que os serviços de *locação de software para gerenciar o sistema de contabilidade pública, orçamento público, PPA, (geração de E-contas TCM/PA), transparência pública de dados prevista pela lei complementar nº 131/2009 (lei da transparência) e lei nº 12.527/2011 (lei de acesso à informação) da execução orçamentária e financeira, licitações e contratos, patrimônio, para atender às necessidades da prefeitura municipal de Almeirim/PA*, sejam singulares, é necessário que sejam tão relevantes e de tamanha importância que autorizem a exceção à regra legal das licitações para a satisfação das necessidades do Poder Público. Nesse sentido, nas lições de Bandeira de Mello:

“[...] a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, esses, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessários para a satisfação do interesse em causa” (2000, p. 479).”

Portanto, inexigível será a licitação quando singular for o serviço a ser contratado, quando essa singularidade seja relevante e quando o produto do trabalho do



Almeirim
GOVERNO MUNICIPAL

Reconstruindo Almeirim

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA



profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público.

Por outro lado, como no presente caso, existem serviços que em função da sua matéria, complexidade, exigem apreciação por um corpo de profissionais alheios ao corpo de servidores da Prefeitura de Almeirim.

Assim, embora não exista um critério objetivo, um padrão geral para se definir a existência de singularidade ou não em determinado serviço, estando intimamente atrelada essa análise a cada caso, entendemos que, no caso em tela, há a caracterização dos serviços técnicos especializados, e em especial por inexistir mão-de-obra especializada, em *serviço de locação de software para gerenciar o sistema de contabilidade pública, orçamento público, PPA, (geração de E-contas TCM/PA), transparência pública de dados prevista pela lei complementar nº 131/2009 (lei da transparência) e lei nº 12.527/2011 (lei de acesso à informação) da execução orçamentária e financeira, licitações e contratos, patrimônio, para atender às necessidades da prefeitura municipal de Almeirim/PA.*

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre o prestador de serviço e cliente, seja pessoa pública ou privada, é profundamente marcada pelo elemento confiabilidade, principalmente quando estejam envolvidos assuntos da mais alta relevância político administrativa, como é o caso da prestação de serviços no qual irá gerenciar, guardar e manusear dados e informações de extrema importância para a gestão pública.

Nesse sentido o eminente e respeitado doutrinador Marçal Justen Filho, em seu brilhante livro intitulado “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, Ed. Dialética, 9ª ed. São Paulo, ano de 2002, página 289, assim se pronuncia, especificamente a respeito da possibilidade de contratação de serviços contábeis:

“Não é possível a atividade administrativa para tutelar o princípio da isonomia. A Administração necessita realizar o contrato e terá de contar um único sujeito – ou, pelo menos, não poderá contratar todos os sujeitos potencialmente em condições equivalentes de conhecimento, experiência e notório saber. É impossível estabelecer critério objetivo de seleção da melhor alternativa. Logo, e havendo situações equivalentes, a única solução é legitimar a escolha fundada na vontade do agente administrativo. Isso corresponde ao conceito de discricionariedade.”

Assim, a presença do elemento confiança justifica o fato de o Poder Público poder escolher, dentre os muitos profissionais devidamente gabaritados e competentes, aqueles que mais despertem sua confiança, isto é, aquele que tenha, aos olhos do Poder Público, maior compatibilidade com seus desideratos (FIGUEIREDO, 1994, p. 32). Ou seja, os atributos profissionais do contratado devem despertar no contratante a convicção de que o serviço deste



Almeirim
GOVERNO MUNICIPAL

Reconstruindo Almeirim

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA



será irrefutavelmente superior ao dos demais, em atendimento às necessidades da Administração e às exigências da situação concreta.

Também a confiança tem origem na discricionariedade de que dispõe o Poder Público ao tratar de software com dados públicos da mais alta relevância para a Administração. Não se pode esperar que o administrador tenha objetividade total. Certamente, a escolha de certos profissionais em detrimento de outros, levará em consideração a confiança e segurança de que a atividade será realizada a contento por aquele que se contrata.

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da contratação de serviços de *contratação de pessoa jurídica para locação de software para gerenciar o sistema de contabilidade pública, orçamento público, PPA, (geração de E-contas TCM/PA), transparência pública de dados prevista pela lei complementar nº 131/2009 (lei da transparência) e lei nº 12.527/2011 (lei de acesso à informação) da execução orçamentária e financeira, licitações e contratos, patrimônio, para atender às necessidades da prefeitura municipal de Almeirim/* com base no art. 25, II combinado com art. 13, inciso III, da Lei 8.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais.

CONCLUSÃO

Do exposto, constata-se que os pareceres jurídicos são atos administrativos meramente enunciativos, constituindo uma opinião que não cria nem extingue direitos, sendo um “expediente” praticado pela assessoria jurídica de enquadramento dos fatos sob o prisma legal de sua ótica, dentro de uma certa coerência.

Por outro lado, não se quer dizer que ao parecerista é dado agir de forma negligente. O que se afirma, ao contrário, é que a pessoa responsável pela veiculação de tal ato emitirá um juízo acerca da matéria sob apreciação, cujos fundamentos arrolados como base de sua *opinio* terão por base as mais variadas fontes (Lei, doutrina, jurisprudência dos Tribunais, Decisões dos Tribunais de Contas e principalmente a supremacia do interesse público) que, inevitavelmente, em alguns pontos, não comungarão de uma opinião comum.

Assim, à vista do exposto, o parecer é pela regularidade jurídico-formal do Processo Administrativo de Inexigibilidade nº 001/2022-PMA.

Na oportunidade, cite-se que a análise aqui formulada não tem por fim se imiscuir em questões de ordem técnica, financeira e orçamentária inerentes ao procedimento, limitando-se o emissor deste ato opinativo a avaliar apenas o seu aspecto jurídico-formal.

Derradeiramente, anoto que está o presente processo condicionado à apreciação e aprovação da autoridade superior.

S.M.J., é o parecer.

Almeirim/PA, 04 de janeiro de 2021.



Almeirim
GOVERNO MUNICIPAL

Reconstruindo Almeirim

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMEIRIM
PROCURADORIA JÚRIDICA



Jecônias da Silva Soares
JECONIAS DA SILVA SOARES
Procurador Geral do Município
OAB/AP 4393