



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA
PROCURADORIA GERAL - PGMNT
AV. BARÃO DO RIO BRANCO Nº 2312
CNPJ Nº 05.149.125/0001-00

**PROCESSO Nº 2019-PMNT.
INEXIGIBILIDADE Nº 2019-007 INEX-PMNT**

PARECER JURÍDICO-2019/PGMNT/PMNT.

INTERESSADO: Prefeitura Municipal de Nova Timboteua.
ASSUNTO: Contratação por inexigibilidade - serviços técnicos especializados – licença de uso de Sistema (softwares) integrados de gestão pública nas áreas de contabilidade pública, conforme termo de referência – singularidade da atividade - notória especialização – inviabilidade objetiva de competição. **Possibilidade.**

1. DA CONSULTA

Versam os presentes autos sobre possibilidade de contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos especializados de licença de uso de Sistema (softwares) integrados de gestão pública nas áreas de contabilidade pública, conforme termo de referência, com contratação direta, por inexigibilidade, em favor da Prefeitura Municipal de Nova Timboteua, PA.

O processo foi encaminhado a esta PGMNT pela CPL para elaboração de parecer Jurídico.

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviço encontra-se obrigada a realizar previamente processo licitatório (inteligência do art. 37, inciso XXI da CF/88 e art. 2º da Lei nº 8.666/93).

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.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA
PROCURADORIA GERAL - PGMNT
AV. BARÃO DO RIO BRANCO Nº 2312
CNPJ Nº 05.149.125/0001-00

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

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 (discricionariedade), como são os casos previstos no art. 24 da Lei 8.666/93, são as hipóteses denominadas de licitação dispensável. 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, são as hipóteses denominadas de inexigibilidade.

As inexigibilidades estão previstas no art. 25, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

“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.”

No que interessa ao caso sob análise, por força do art. 25, II, procede-se a contratação por inexigibilidade desde que trate-se de serviço técnico enumerado no art. 13 qualificados pela singularidade da atividade, pela notória especialização e pela inviabilização de competição.

Já o art. 13, prevê expressamente dentre os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível as **assessorias ou consultorias técnicas** e os **serviços de auditorias financeiras ou tributárias, senão, vejamos:**



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA
PROCURADORIA GERAL - PGMNT
AV. BARÃO DO RIO BRANCO Nº 2312
CNPJ Nº 05.149.125/0001-00

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

(...)

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Vê-se, portanto, que a própria lei especifica as hipóteses de exceção à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador, diz então que a Administração Pública possui discricionariedade para contratar por inexigibilidade para os casos expostos. 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 Pública.

Da análise sistemática do art. 25 c/c art. 13, vê-se que 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, dada a singularidade da atividade, a notória especialização e a inviabilização objetiva de competição. Contudo imprescindível os requisitos.

No caso concreto, ou seja, contratação de serviços da locação do software, vê-se que é impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual deste tipo de prestador de serviços, **pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição.**

A singularidade dos serviços prestados por assessoria técnica administrativa consiste em seus conhecimentos específicos, estando ligada à capacitação profissional e confiança, sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço). No caso concreto a equipe técnica é composta por profissionais especializados em assessoria administrativa em licitações e contratos em municípios com larga experiência em municípios, o que induz amplos conhecimentos individuais e coletivos da empresa na área objeto da contratação.

Quando a lei se refere à singularidade do objeto, está fazendo menção à singularidade, no presente caso, aos serviços de consultoria administrativa em licitações que serão prestados, que preconiza independência do consultor experiente e liberdade na prestação de serviços.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA
PROCURADORIA GERAL - PGMNT
AV. BARÃO DO RIO BRANCO Nº 2312
CNPJ Nº 05.149.125/0001-00

Esta consideração constitui o fundamento, a partir do qual também a Jurisprudência vai se orientando no juízo acerca das contribuições diretas para prestação de serviços de assessoria e consultoria contábil, que é utilizado por analogia a presente contratação, cabendo-me, ainda, transcrever os ensinamentos do então **Ministro do Supremo Tribunal Federal, EROS ROBERTO GRAU**.

"Serviços singulares, assim, são aqueles que apresentam a conforma-los, características, de qualidade, próprias de seu prestador. Singulares são porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo e que a singularidade do serviço esta contida no bojo da notória especialização.

Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa"

Na situação em apreço os serviços técnicos profissionais especializados são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito de confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para contratação de tais serviços, procedimento rígido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo, é incompatível com a atribuição do exercício de subjetividade que o direito positivo confere a Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato".

Ademais o Tribunal de Constas da União vem sedimentando entendimento quanto ao conceito de singularidade dos serviços em questão, conforme preleciona a **Sumula nº 254, do TCU**.

"(...) A inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente e cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança. grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do Art. 25, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93"



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA
PROCURADORIA GERAL - PGMNT
AV. BARÃO DO RIO BRANCO Nº 2312
CNPJ Nº 05.149.125/0001-00

Com efeito, os serviços de consultoria e os técnicos especializados são singulares porque 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 *intuitu personae*.

Neste sentido caminha a doutrina de Vera Lúcia Machado D'Ávila assim 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).”

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre o prestador ou fornecedor 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 de software de contabilidade pública.

Indo mais a frente neste caso a **notória especialização** do profissional ou da empresa para fins de contratação pela Administração Pública está delimitada na Lei de Licitações (art. 25, § 1º), vejamos:

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

(...)

§ 1º Considera-se de 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.”

Objetivamente o legislador privilegiou a notória especialização decorrente de diversas fontes do saber tais como: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento e equipe técnica. O que possibilita amplo rol documental apto a atestar/certificar a notória especialização almejada na lei.



PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA
PROCURADORIA GERAL - PGMNT
AV. BARÃO DO RIO BRANCO Nº 2312
CNPJ Nº 05.149.125/0001-00

No caso sob análise, vê-se que a empresa habilitada nos autos qualificou equipe técnica dotados de experiência e especialização na área de consultoria administrativa em licitações e contratos, atestados de capacidade técnica (notória especialização decorrente de experiência), que são documentos suficientes a qualifica-los, ou seja, sociedade e equipe técnica, como detentores de notória especialização conforme preconizado no § 1º, do art. 25, da Lei n. 8.666/93.

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a legalidade da contratação de serviços de de licença de software na área de contabilidade pública, por inexigibilidade, com base no art. 25, II c/c art. 13, inciso III e V, da Lei nº 8.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais!

3. DO PARECER

Diante do exposto opina-se pela **legalidade** da contratação por inexigibilidade da Pessoa Jurídica, **ASP – AUTOMAÇÃO SERVIÇOS E PRODUÇÃO DE INFORMÁTICA LTDA**, inscrita no **CNPJ sob o nº 02.288.268/0001-04**, com fundamento no art. 25, II c/c art. 13, III e V, ambos da Lei nº 8.666/93, conforme documentação em apenso aos autos.

É o Parecer. P.G.M.N.T.

Nova Timboteua, PA, 16 de janeiro de 2019.

THIAGO SOUSA CRUZ
OAB/PA nº 18.779
Procurador Geral - PGMNT