

ESTADO DO PARÁ



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO FRANCISCO DO PARÁ PROCURADORIA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO À COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. POSSIBILIDADE CONTRATAÇÃO DE LICENÇA DE USO E MANUTENÇÃO DE SOFTWARES PARA GESTÃO NA ÁREA DE CONTABILIDADE PÚBLICA . ART. 25, II LEI Nº 8666/93.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação apresentada por Vossa Excelência para manifestação desta Procuradoria, acerca de contratação direta de empresa para **LICENÇA DE USO E MANUTENÇÃO DE SOFTWARES PARA GESTÃO NA ÁREA DE CONTABILIDADE PÚBLICA**, visando uma melhoria e eficiência na prestação de contas do Município de São Francisco do Pará-PA.

É o sucinto relatório. Passamos à análise jurídica da situação.

FUNDAMENTAÇÃO

Nossa Constituição Federal, impõe em seu art. 37, XXI, a instauração de processos licitatórios pela Administração Pública para contratação de serviços, obras, compras e alienações, que, por sua vez, revela-se como formalidade que restringe a atividade desta no que tange à sua vontade/necessidade de pactuar. Nesse sentido, foi criada a Lei Federal nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a qual, além de regulamentar tal regramento, dispõe sobre exceções à referida regra, como os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação.

A regulamentação do dispositivo constitucional ficou a cargo da Lei federal nº 8666/93 que instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, e outras providências.

Assim, a Administração Pública, para contratar com os particulares deverá adotar procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido em lei - Licitação - que, no dizer de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.”

Para tanto, o Administrador deverá pautar seus procedimentos, além das regras inscritas no Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, nos seguintes princípios: legalidade; impessoalidade; moralidade; igualdade; publicidade; probidade; fiscalização da licitação pelos interessados ou qualquer cidadão, apenas para citar aqueles listados no art. 3º da Lei de Licitações.

Neste sentido o art. 37 da CF/88, prevê que a Administração Pública deve agir de acordo com a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Daí já é possível extrair o significado de que se reveste a Licitação Pública. Tanto assim que, no entender dos administrativistas, a Licitação transcende o conceito de certame obrigatório ou conjunto de normas disciplinadoras de um processo seletivo, tendo sido alçada à condição de princípio de Administração Pública.

O exemplo, Maria Sílvia Zanella Di Pietro:

“... a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público.”

Portanto, havendo necessidade de contratar com os particulares, obras, serviços, compras e alienações (e ainda concessões, permissões e locações) a regra é a prévia Licitação.

Todavia, há hipóteses em que se exclui a Licitação.

São elas a dispensa e a inexigibilidade de licitações previstas, respectivamente, nos artigos 24 e 25 da Lei federal nº 8666/93.

Inicialmente é preciso que se diga que as situações de dispensa e inexigibilidade, que afastam o certame e, por via de consequência, a competição, devem ser vistas sempre como hipóteses de exceção, portanto, com redobrados cuidados na aplicação.

Em relação à abertura do procedimento licitatório, nos termos do Art. 38. “O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente.” Portanto, observa-se o cumprimento dos requisitos necessários a abertura do procedimento.

Para o caso em questão, a Administração Municipal poderá realizar a **CONTRATAÇÃO DE LICENÇA DE USO E MANUTENÇÃO DE SOFTWARES PARA GESTÃO NA ÁREA DE CONTABILIDADE PÚBLICA**, neste sentido vejamos o art. 25, II da lei nº 8666/93:

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;

Neste sentido vejamos:

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; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

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.

VIII - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

Ocorre que, o § 1º do art. 25 da lei nº 8666/93, prevê que para o serviço especializado é necessário a notória especialização, o que é o presente caso, neste sentido:

Art. 25, §1º: § 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.

Temos que o requisito da notória especialização tem a finalidade de evitar que a Administração, frente à contratação sem licitação pela impossibilidade de critérios objetivos de julgamento, contrate quem ela bem entender, evitando assim o despropósito da contratação de entes não qualificados para a execução de serviços de natureza singular. Observa-se que o presente requisito foi cumprido, visto demonstrado através dos documentos em anexo, o grande leque de prestação de serviços de cessão de uso e de manutenção do sistema para vários municípios do estado do Pará.

Sobre a prerrogativa da Administração de avaliar a notória especialização do candidato, invocamos ensinamentos de Eros Roberto Grau:

“... Impõem-se à Administração - isto é, ao agente público destinatário dessa atribuição - o dever de inferir qual o profissional ou empresa cujo trabalho é, essencial e indiscutivelmente, o mais adequado àquele objeto. Note-se que embora o texto normativo use o tempo verbal presente (‘é, essencial e indiscutivelmente, o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’), aqui há prognóstico, que não se funda senão no requisito da confiança. Há intensa margem de discricionariedade aqui, ainda que o agente público, no cumprimento daquele dever de inferir, deva considerar atributos de notória especialização do contratado ou contratada.”

É o entendimento dominante na doutrina e do próprio Tribunal de Contas da União que a lei não exige que o notório especialista seja famoso ou reconhecido pela opinião pública. De acordo com o texto legal, o conceito do profissional, no campo de sua especialidade, decorre de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades. Citamos novamente Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

"A reputação da notoriedade só precisa alcançar os profissionais que se dedicam a uma atividade, sendo absolutamente dispensável, ou impertinente, a fama comum, que a imprensa não especializada incentiva”.

Portanto, cabe à Administração avaliar se o futuro contratado é ou não notório especialista no objeto singular demandado pela entidade, baseando-se, para tal julgamento nos estudos, experiências, publicações, organizações, aparelhamento e nos demais requisitos previstos no § 1º do art. 25 da Lei de Licitações.

Vale registrar ainda que a contratação de notório especialista, somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular que exija grau de subjetividade insuscetível de ser aferido por critérios objetivos de qualificação, nos termos da Súmula do TCU 264, in verbis:

"A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é 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 n. 8.666/93."

Assim, a notória especialização, que deve ser pública e manifesta na contratação de serviço singular, deverá ser demonstrada através de atividades desenvolvidas pelo contratado, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com a sua especialidade que comprovam ser o contratado um especializado no assunto.

Portanto, resta comprovado a notória especialização.

Em relação a singularidade do objeto Marçal Justen Filho entende que a singularidade:

“caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por qualquer profissional ‘especializado’. Envolve casos que demandam mais do que especialização, pois apresentam complexidades que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)”

Já o eminente jurista, Carlos Pinto Coelho Motta, citando Régis Fernandes de Oliveira, concordando com este último, explica que a singularidade “implica em característica própria de trabalho, que o distingue dos demais.”

Petrônio Braz, conclui que a expressão (singularidade) “traz sentido especial, com peculiaridades que permitem distinguir a coisa, não podendo a expressão ser entendida literalmente.”

Portanto, conforme demonstrado, a singularidade não deve ser entendida como exclusividade, e sim como um serviço com certas peculiaridades, o que pode ser observado no presente caso, visto a singularidade na prestação de serviços como manutenção, suporte em softwares específicos para o bom andamento da administração pública, em relação aos serviços contábeis, baseando-se no art. 37 da CF, ou seja, na eficiência administrativa. Ainda, cumpre ressaltar que é desconhecido no mercado para esses fins, quantidades significativas de empresas

que atuem com tamanha capacidade técnica, para melhor atender a eficiência administrativa, e consequentemente o interesse da coletividade, realizando uma melhor transparência e praticidade da contabilidade pública.

Em análise ao contrato administrativo a que se refere, encontre-se em acordo com o art, 55 da lei nº 8666/93 e incisos :

“Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;

VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;

VIII - os casos de rescisão;

IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;

XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;

XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.”

Nos termos do art. 54 § 1º, os contratos devem ter clareza e precisão, as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. Requisito cumprido.

Portanto, resta configurada a legalidade e a necessidade para **CONTRATAÇÃO DE LICENÇA DE USO E MANUTENÇÃO DE SOFTWARES PARA GESTÃO NA ÁREA DE CONTABILIDADE PÚBLICA** do processo de inexigibilidade, na forma do art. 25, II da Lei nº 8.666/1993.

ANTE O EXPOSTO, esta procuradoria é **FAVORÁVEL** a legalidade da inexigibilidade necessários para a contratação de empresa para a **LICENÇA DE USO E MANUTENÇÃO DE SOFTWARES PARA GESTÃO NA ÁREA DE CONTABILIDADE PÚBLICA**, através do processo de inexigibilidade, na forma do art. 25, II da Lei nº 8.666/1993, desde que observada a seguinte condição:

O procedimento de inexigibilidade deve ser ratificado pela autoridade competente, nos termos do art. 26 da Lei 8.666/1993, fundamentando no art. 25, II da Lei das Licitações.

Por fim, ressalte-se que o presente parecer tem caráter opinativo, não vinculando o administrador em sua decisão, consoante entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, nos autos do Mandado de Segurança nº 24.078, da Relatoria do eminente Ministro Carlos Veloso. É o parecer.

São Francisco do Pará/PA, 11 de janeiro de 2017.

FRANKLIN DAYWYSON JAQUES DO MONT SERRAT ANDRADE
PROCURADOR-GERAL