

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL

PARECER TÉCNICO DO CONTROLE INTERNO

SOLICITANTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO - CPL.

PROCESSO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 007/2022.

CONTRATADO: ASP AUTOMOÇÃO SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA JURÍDICA, ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE GESTOR DE NOTAS FISCAIS, EM ATENDIMENTO À AÇÃO Nº 4/2018, DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE A CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO - ENCCLA, VINCULADO À SECRETARIA NACIONAL DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA (CUJO OBJETIVO É CRIAR INSTRUMENTOS PARA DAR PUBLICIDADE AS NOTAS FISCAIS EMITIDAS PARA ÓRGÃOS E ENTIDADES DE TODOS OS PODERES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM TODOS OS ENTES DA FEDERAÇÃO), ASSIM COMO TAMBÉM, ATENDE À LEI Nº 12.527/2011 (LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO), E LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009 (LEI DA TRANSPARENCIA), PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA, SECRETARIAS E FUNDOS DO MUNICÍPIO DE VISEU/PA

DA COMPETÊNCIA

A competência e finalidade do Controle Interno estão prevista no art. 74 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe dentre outras competências: realização de acompanhamento, levantamento, inspeção e auditoria nos sistemas administrativo, contábil, financeiro, patrimonial e operacional relativo às atividades próprias do ente federado, com vistas a verificar a legalidade e a legitimidade de atos de gestão pela execução orçamentária, financeira e patrimonial, além de avaliar seus resultados quanto à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nos termos da Resolução Administrativa nº 11.410/TCM-PA, de 25/02/2014, além do disposto no §1º, do art. 11, da RESOLUÇÃO Nº 11.535/TCM-PA, de 01/07/2014, segundo as quais, em virtude do processo licitatório implicar em realização de despesa, resta configurada a competência desta Coordenação de Controle Interno para análise e manifestação.

INTRODUÇÃO

Foi encaminhado a esta Controladoria Geral para apreciação, manifestação quanto à legalidade e verificação das demais formalidades administrativas, e consequente elaboração de Parecer referente à Inexigibilidade de licitação nº 007/2022, cujo objeto da contratação acima mencionado.

Foi encaminhado à Comissão Permanente de Licitação - CPL, o ofício nº 1759/2022/SEFIN oriundo da Sec. Municipal de Finanças solicitando providências quanto a abertura de processo licitatório para a contratação direta de empresa especializada

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL

na prestação de serviços sistema gerenciador de receitas próprias para atender a Prefeitura Municipal, com fundamento no inciso II, do artigo 25 da Lei Federal nº 8666/93.

Junto ao ofício mencionado foram anexados a proposta da empresa e seus documentos habilitatórios.

Às fls. 042/043 foi encaminhado o ofício nº 328/2022/CPL à Procuradoria Jurídica Municipal solicitando parecer jurídico sobre a possibilidade de contratação da empresa na forma pretendida. A Procuradoria emitiu parecer favorável à contratação conforme a seguir:

04. CONCLUSÃO.

30. Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Jurídica Municipal manifesta-se **FAVORAVELMENTE** a possibilidade jurídica de contratação empresa especializada na prestação de serviço de locação de sistema gerenciador de receitas próprias para atender esta Prefeitura, na forma do Art. 25, inciso II, § 1º da Lei nº 8.666/93.

31. Após a abertura de Processo Administrativo devidamente autuado e conduzido pela Comissão Permanente de Licitação de Viseu/PA, retornem os autos para parecer final.

32. Eis o parecer, salvo melhor juízo.

33. Viseu/PA, 29 de abril de 2022.


Procurador Geral do Município de Viseu/PA
Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Decreto nº. 191/2021

À fl. 052/053 fora encaminhado ao setor de Contabilidade o memorando nº 127/2022/CPL pedindo informações sobre disponibilidade de crédito orçamentário e indicação das dotações. Tais informações foram dadas com positivas conforme memorando nº 105/2022 - contabilidade, fls. 054/055.

Às fls. 056/057, foi encaminhado através do ofício nº 339/2022/CPL, à Srª. Sec. de Finança os autos do processo para análise e posterior autorização de abertura do presente processo visando a contratação dos serviços pretendidos. Das fls. 058/065, constam a declaração de adequação orçamentária e financeira, autorização de abertura de processo licitatório e termo de autuação de processo administrativo nº 074/2022 e portaria nº 001/2022 onde designa a comissão permanente de licitação.

Das fls. 066/073 consta a justificativa do processo, justificativa do preço e razão da escolha. Às fls. 074/089, consta solicitação de parecer jurídico final da Procuradoria Municipal, juntamente com a minuta do contrato e parecer final manifestando-se favoravelmente pela contratação da empresa.

Finalmente, às fls. 090/091, solicitação de parecer desta Controladoria Geral Municipal.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL

DA ANÁLISE E DISPOSIÇÕES GERAIS

A solicitação de parecer junto a esta Controladoria foi feita através da Comissão Permanente de Licitação em 09 de maio de 2022, pela então Sr^a. Nilce Maria, Presidente da CPL, para análise e parecer. Sobre o pedido passamos às análises.

Versam os presentes autos sobre a possibilidade de contratação direta de empresa especializada na prestação de serviços sistema gerenciador de receitas próprias para atender a Prefeitura Municipal, com fundamento no inciso II, do artigo 25 da Lei Federal nº 8666/93, via contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

Como regra, a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços 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.

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

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL

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 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, como são os casos previstos no art. 25 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."

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

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL

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 8.666/93.

Dentre os serviços técnicos para cuja realização a licitação é inexigível, está incluso o Gerenciamento de serviços, conforme se verifica no inciso IV do art. 13 da Lei nº. 8.666/93.

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 do gerenciamento de serviços, objeto do presente certame, a licitação não é apenas dispensada, é inexigível. Vale dizer, portanto, que, ingressa na esfera da discricionariedade do Poder Público.

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, aos serviços que serão prestados, às peculiaridades que envolvem o exercício profissional e à própria regulamentação da profissão, que preconiza a liberdade na prestação de serviços.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL

Com efeito, o sistema de Gerenciador de Programas, 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*.

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 contábeis, a assessoria e execuções dos processos licitatórios e contratos administrativos 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 profissional não possa ser comparado com o produto de outro, de tal forma que se justifique a contratação direta pelo Poder Público.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL

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 especializados com grande experiência na área, para a prestação dos serviços aqui pretendidos para o melhoramento da gestão da administração pública municipal.

De outra banda, é preciso lembrar que a relação entre o Gerenciador de sistemas e o 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 presente prestação de serviços.

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:

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

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a possibilidade da contratação da empresa para a prestação dos serviços pretendidos com base no art. 25, II combinado com art. 13,

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL

inciso II, da Lei 8.666/93, desde que atendidos os requisitos exigidos nesses dispositivos legais.

DA SOLICITAÇÃO DE CERTIDÕES NEGATIVAS.

Sabe-se que a exigência de apresentação das certidões de regularidade fiscal e trabalhista é lícita à Administração, não só à época que se empenha e autoriza a compra ou serviço, mas da mesma forma quando se vai efetuar o pagamento.

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), em seu artigo 55, inciso XIII, disciplina: "Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam: (...) 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".

A própria lei disciplina quais são os requisitos para a habilitação de uma empresa a formatar um contrato com a administração, quais sejam:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

- I - habilitação jurídica;
- II - qualificação técnica;
- III - qualificação econômico-financeira;
- IV - REGULARIDADE FISCAL (não consta grifo no original)
- V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal".

Diante disso, A Administração é obrigada a pagar os valores contratado com um fornecedor, correspondente a prestação de serviços efetivamente executados, mesmo ante a ausência de certidão negativa de débitos fiscais, pois a retenção de valores não encontra amparo em nenhum dispositivo, pelo contrário viola o princípio da legalidade (art. 37, caput, da CF/88), porquanto ao Estado é imposta a observância dos deveres prescritos em lei.

A exigência de regularidade fiscal é motivo que impede a participação em licitação e assinatura de contrato administrativo, mas não o pagamento pelos serviços já executados, sob pena de inviabilizar-se a continuidade da execução do próprio contrato já celebrado e a manutenção do serviço público.

Dito isso, a Lei 8.666/1993 dispõe em seu art. 87 as sanções a serem aplicadas no caso de inexecução contratual, que seria deixar de apresentar as certidões negativas, vejamos:

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE VISEU
CONTROLADORIA MUNICIPAL

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Observa-se que nenhuma das penalidades previstas em lei está à retenção do pagamento, que se caso for retido padece de vício de legalidade, portanto, inexigível as certidões negativas para pagamento de serviço já prestado ou de material já adquirido, mas exigível para contratação ou renovação de contrato com a Administração Pública.

Com isso, esta Controladoria Interna recomenda a solicitação das certidões negativas de débitos fiscais, trabalhistas e demais certidões atualizadas a fim de se verificar a regularidade fiscal da empresa.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela possibilidade da contratação direta da empresa ASP AUTOMOÇÃO SERVIÇOS E PRODUTOS DE INFORMÁTICA LTDA, pessoa jurídica de direito privado, inscrita no CNPJ nº. 02.288.268/0001-04, com fundamento no art. 25, I, § 1º C/C art. 13, inciso II, ambos da Lei nº 8.666/93, e as alterações que lhe foram realizadas.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Viseu-PA, 09 de maio de 2022.

PAULO FERNANDES DA SILVA
Controlador Geral do Município
Decreto nº 008/2021