



PARECER JURÍDICO Nº 748/2022, DO PODER LEGISLATIVO

ASSUNTO: ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA LEGALIDADE DO PROCESSO DE LICITAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE PARA CONTRATAÇÃO DO SISTEMA IPM SISTEMAS LTDA, COM FUNDAMENTO, NOS TERMOS DO DECRETO Nº 10.540/20 E ART. 48 DA LEI COMPLEMENTAR 101/2000, E NO ART. 25 DA LEI Nº 8.666/93.

I – RELATÓRIO

Vem o presente parecer com o fito em realizar contratação para fornecimento de Sistema de Gestão Pública da Câmara de Vereadores de Itapoá/SC. Trata-se de execução de enorme importância em virtude da necessidade de que seja dada continuidade aos trabalhos oferecidos pelo Município, o qual necessita dessa ferramenta para o melhor andamento da prestação dos serviços públicos.

Assim sendo, em preservação do erário e da transparência em suas ações, o Poder Legislativo visa a contratação por inexigibilidade baseado nos arts. 25 c/c 13, VI da Lei 8.666/93, visando a efetivação das atividades acima relacionadas.

É o relatório e passamos a opinar.

II – DO FUNDAMENTO

Inicialmente, tem-se que frisar que as compras e contratações da Administração Pública seguem regime próprio, tendo como regra a obrigatoriedade de processo licitatório público, nos termos do art. 37 da Constituição Federal:

Art. 37 [...] 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.



A Lei n. 8.666/1993 trata sobre o tema, atualmente em conjunto com a Lei Federal n. 14.133/2021, tornando isonômica a participação de interessados nesses procedimentos que visam suprir as necessidades dos órgãos públicos, garantindo ainda, a proposta mais vantajosa ao Poder Público.

Contudo, apesar de a obrigatoriedade da licitação ser regra, há casos em que se torna inviável a competição, revelando-se mais benéfica para a Administração a contratação direta, tendo como espécies a dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A diferença básica consiste na possibilidade de competição, no caso de dispensa, mas que o gestor público opta por não realizar o procedimento, com rol taxativo do art. 24, ou a impossibilidade de competição, onde ocorre a inexigibilidade, conforme descreve o art. 25 da referida normativa.

É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser reduzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

No presente caso, o Governo Federal, visando implementar o sistema integrado de informações e maior transparência, publicou o Decreto 10.540/2020, que dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle, que em sua ementa nos dá uma amostra do seu conteúdo.

Em termos práticos, o Decreto em questão veio para regular nos artigos 48, §6º, e 48-A da Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, que já identificava as situações em que há a obrigatoriedade na publicidade das atividades financeiras da Administração Pública, conforme segue:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.



[...] § 6º Todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20, 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. (Incluído pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009). **(grifo nosso).**

Para concretização da previsão legal, o legislador criou o SIAFIC (Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle), que objetiva busca de uma tecnologia integrada entre os órgãos declarados no art. 20 da LRF, visando maior transparência das informações, como delineado no próprio Decreto 10.540/2020:

Art. 1ºA transparência da gestão fiscal de todos os entes federativos em relação à adoção de Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle - Siafic, será assegurada pela observância do padrão mínimo de qualidade estabelecido neste Decreto e do disposto no art. 48-A da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sem prejuízo de outras disposições previstas em lei ou em atos normativos aplicáveis.

§ 1º O Siafic corresponde à solução de tecnologia da informação mantida e gerenciada pelo Poder Executivo, incluídos os módulos complementares, as ferramentas e as informações dela derivados, utilizada por todos os Poderes e órgãos referidos no art. 20 da Lei Complementar nº 101, de 2000, incluídas as defensorias públicas de cada ente federativo, resguardada a autonomia, e tem a finalidade de registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial e controlar e permitir a evidenciação, no mínimo: [...] (grifo nosso)



Nota-se que a intenção do legislador não foi só unificar a gestão de dados pelos Entes, mas também dar ao Poder Executivo a chancela de gerenciar os dados contábeis (gestão) dos órgãos da Administração Pública. Esse gerenciamento, entretanto, não quer dizer controle. As Instituições são independentes¹ na sua administração, não cabendo a ingerência de nenhum dos poderes sobre o outro, ficando a cargo do Executivo, frise-se, apenas o controle contábil.

Como forma de consolidar as informações, o Legislador elencou quais serviços deverão compor esse gerenciamento, dentre os quais a obrigatoriedade de base de dados compartilhada, conforme segue:

Art. 2º Para fins deste Decreto, entende-se por:

I - sistema único - sistema informatizado cuja base de dados é compartilhada entre os seus usuários, observadas as normas e os procedimentos de acesso, e que permite a atualização, a consulta e a extração de dados e de informações de maneira centralizada, nos termos do disposto no § 6º do art. 48 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

II - sistema integrado - sistema informatizado que permite a integração ou a comunicação, sem intervenção humana, com outros sistemas estruturantes cujos dados possam afetar as informações orçamentárias, contábeis e fiscais, tais como controle patrimonial, arrecadação, contratações públicas, dentre outras; [...]

“Art. 8º O Siafic deverá permitir, diretamente ou por intermédio de integração com outros sistemas estruturantes, a disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, no mínimo, das seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras ou executoras:

I - quanto à despesa:

- a) os dados referentes ao empenho, à liquidação e ao pagamento;
- b) o número do correspondente processo que instruir a execução orçamentária da despesa, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, com a especificação da unidade orçamentária, da função, da subfunção, da natureza da despesa, do programa e da ação e da fonte dos recursos que financiou o gasto, conforme as normas gerais de consolidação das contas públicas de que trata § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;
- d) os dados e as informações referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária;
- e) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, com seu respectivo número de inscrição no CPF ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ, inclusive quanto aos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto na hipótese de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;

¹ CF, Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



- f) a relação dos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e identificação por CPF ou CNPJ do conveniente, o objeto e o valor;
 - g) o procedimento licitatório realizado, ou a sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do respectivo processo;
 - e
 - h) a descrição do bem ou do serviço adquirido, quando for o caso; e
- II - quanto à receita, os dados e valores relativos:
- a) à previsão na lei orçamentária anual;
 - b) ao lançamento, observado o disposto no art. 142 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e no art. 52 e no art. 53 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, resguardado o sigilo fiscal na forma da legislação, quando for o caso;
 - c) à arrecadação, inclusive referentes a recursos extraordinários;
 - d) ao recolhimento; e
 - e) à classificação orçamentária, com a especificação da natureza da receita e da fonte de recursos, observadas as normas gerais de consolidação das contas públicas de que trata o § 2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Parágrafo único. Ato do órgão central de contabilidade da União poderá estabelecer outras informações a serem geradas e disponibilizadas na forma do **caput**, sem prejuízo de determinações dos tribunais de contas.

Essa imposição legal, condicionou que todos os órgãos possuam o mesmo sistema de gestão de dados, pois, seria categoricamente impossível trabalhar com sistemas diferentes, haja vista a necessidade de base de dados compartilhada, cabendo adequação em tempo hábil, considerando o prazo de vigência determinado pelo Decreto 10.540/2020, abaixo indicado:

Art. 18. Os entes federativos deverão observar as disposições deste Decreto a partir de 1º de janeiro de 2023.

Parágrafo único. **Os entes federativos estabelecerão, no prazo de cento e oitenta dias, contado da data de publicação deste Decreto**, plano de ação voltado para a adequação às suas disposições no prazo estabelecido no **caput**, que será disponibilizado aos respectivos órgãos de controle interno e externo e divulgado em meio eletrônico de amplo acesso público.

Art. 19. Fica revogado o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010.

Art. 20. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. **(grifo nosso)**



Nesse prisma, a Confederação Nacional de Municípios – CNM, publicou em 16/06/2021 a Nota Técnica CNM nº 19/2021, trazendo esclarecimentos acerca da prevalência de um único software no âmbito Municipal, ressaltando, inclusive, a necessidade de unificação não apenas dos sistemas que compõem o núcleo do SIAFIC, mas também os sistemas estruturantes, conforme segue:

Mesmo que algum dos sistemas relacionados no Item I venham a ser interpretados como sistemas estruturantes (entendido no Decreto Federal nº 10.540/2020 como sendo aqueles de suporte imprescindíveis para o planejamento, a coordenação, a execução, a descentralização, a delegação de competência, o controle ou a auditoria das ações, além de outras atividades auxiliares), na medida do possível, a recomendação é que todos sejam incluídos no SIAFIC, reduzindo eventuais dificuldades na integração dos dados. [...]

Essa ação se faz necessária dada a impossibilidade de empresas de softwares diferentes coexistirem como um sistema de software único e integrado, levando em consideração as diferenças técnicas de desenvolvimento, armazenamento, compartilhamento e gestão do acesso dos usuários, entre outras particularidades de sistemas de informação, principalmente nas implementações das rotinas contábeis de registro, consolidação, publicidade e tempestividade das informações contábeis, conforme requisitos fundamentais constantes nos Artigos 3º e 4º do Decreto 10.540/2020.

Por conta dessas nuances, realizar licitação apenas para a Câmara Municipal se torna um contrassenso, de modo que a competitividade para contratação de empresa para gestão dessas informações restaria prejudicada, pois cabe ao Poder Legislativo a contratação ou manutenção de mesmo sistema utilizado pelo Poder Executivo respectivo, sob pena de afronta ao referido Decreto nº 10.540/2020.

Tem-se, portanto, um estrito caso de inexigibilidade de licitação constante no supracitado art. 25 da Lei 8.666/93, a qual foi muito bem definida pelo Ilustre Ministro Celso Antônio Bandeira de Mello² que assim constatou:

São licitáveis unicamente objetos que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, uma vez que a licitação supõe disputa, concorrência, ao menos potencial, entre ofertantes (...). Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre

² Dialética, 2012. p. 409. 2 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 14. Ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 492.



que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja. (grifo nosso)

Desse modo, respeitada a discricionariedade administrativa e observadas as formalidades legais, trata-se de um estrito caso de inexigibilidade de licitação constante no supracitado art. 25 da Lei 8.666/93, restando justificada a contratação da então fornecedora do objeto pretendido.

II – CONCLUSÃO

Isto exposto, considerando os termos do Decreto nº 10.540/20 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000, encontra-se justificada a inexigibilidade de licitação em razão da inviabilidade de competição, nos termos do art. 25 da Lei nº 8.666/93, bem como encaminha-se cópia de minuta de contrato.

Encaminho à Comissão Permanente de Licitação para providências cabíveis.

É o entendimento deste corpo jurídico.

Itapoá/SC, 22 de julho de 2022.

Bruno Ribeiro de Almeida – OAB/SC 55.667
Assessor Jurídico

Câmara Municipal de Itapoá [assinado digitalmente]

Documento assinado digitalmente pelo(s) autor(es), em conformidade com o art. 45, §3º e §4º, da Lei Orgânica de Itapoá, Resolução nº 14/2016, e conforme as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). Para consultar a autenticidade e integridade do documento, pode-se consultar o site <http://camaraitapoa.sc.gov.br/verificador>