



PARECER JURÍDICO

PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 004/2021.

Ref.: INEXIGIBILIDADE PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMÁTICA

O presente parecer tem por objetivo emitir opinião sobre a matéria objeto da consulta formulada pela Administração, que busca esclarecimentos sobre a possibilidade de contratação direta de serviços de informática e tecnologia da informação, o que faço na forma a seguir.

EMENTA: Direito Administrativo. Dever de licitar. Exceções. Lei nº 8.666/93. Contratação direta. Serviços de Informática e Tecnologia da Informação. Inexigibilidade. Possibilidade. Pressupostos.

I DOS ELEMENTOS DA QUESTÃO

Em síntese, a questão formulada na consulta busca esclarecimento e fundamentação jurídica sobre a possibilidade de *contratação direta* de empresa prestadora de serviços de informática e tecnologia da informação, tendo em vista que:

a) a Prefeitura Municipal de Piracuruca-PI adotou e vem utilizando, já há bastante tempo, o **Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFC)**, que é marca registrada da empresa STS Informática Ltda.-EPP;

b) o referido SIAFC é composto por um conjunto de módulos na forma especificada no Decreto nº 10.540/2020, que 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 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF);

c) a praticabilidade do referido sistema como instrumento de apoio pela Administração Municipal, ao longo do tempo, criou a *cultura de uso* por parte dos



servidores, que têm pleno domínio das funções e rotinas dos diversos módulos em que é estruturado, significando insegurança sua desativação ou substituição;

d) a mudança de governo, no dia 1º de janeiro de 2021, não significa a mudança nem a interrupção da administração, cuja responsabilidade pela continuidade segura das ações, projetos e atividades envolve toda a execução orçamentária, financeira e patrimonial, nos moldes determinados no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, não podendo sofrer solução de continuidade.

Feitas tais considerações, o consulente indaga e solicita esclarecimentos sobre a legitimidade e a legalidade da contratação direta para os citados serviços de informática e tecnologia da informação a serem necessariamente adotadas pela Prefeitura Municipal, tendo por objeto a disponibilidade, a atualização e a manutenção do indigitado **Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFC)**. Sendo este o entendimento adequado para o problema proposto, passo a responde

2 DA ADOÇÃO DE SISTEMA INTEGRADO PELOS ENTES DA FEDERAÇÃO

2.1 Do Objeto da Contratação

Albergado no contexto das normas que disciplinam a *transparência* da gestão fiscal, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) impõe aos entes da Federação o dever de adotar *sistema integrado de administração financeira e controle* (art. 48, § 1º, III), que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União.

Por sua vez, regulamentando o citado dispositivo legal, o Decreto nº 10.540/2020 especifica (art. 1º, § 1º) que o indigitado sistema corresponde à solução de tecnologia da informação *mantida e gerenciada* pelo Poder Executivo, incluídos os módulos complementares, as ferramentas e as informações dela derivados, cuja finalidade é registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial sob a responsabilidade dos entes públicos.



Na mesma senda, quando define o significado da expressão “mantido e gerenciado pelo Poder Executivo”, o citado Decreto nº 10.540/2020 fixa como base para o entendimento a responsabilidade pela *contratação ou desenvolvimento* do sistema integrado (Siafic) e sua respectiva *manutenção e atualização* (art. 1º, § 3º). Assim, resta claro que os entes da Federação têm a faculdade de contratar com terceiros a disponibilização, a manutenção e a atualização do indigitado sistema, em vez de empreenderem o desenvolvimento de solução própria.

Com essa visão já consolidada pelo Decreto nº 7.185/2010, que regulamentou a determinação imposta pela Lei Complementar nº 131/2009 (art. 1º, III), desde o exercício fiscal de 2011, o município de Piracuruca-PI adotou o **Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFC)** desenvolvido, disponibilizado e mantido pela empresa piauiense STS Informática Ltda.-EPP, que é a legítima proprietária da marca (documento anexo 01).

Desde então, o referido sistema é plenamente utilizado pela administração municipal como ferramenta para a praticabilidade das atividades administrativas e a exequibilidade concomitante da disponibilização das informações na rede mundial de computadores (internet), em tempo real.

No entanto, encerrando-se a vigência do instrumento contratual firmado entre a Administração e a empresa contratada, em 31 de dezembro de 2020, surge a indagação sobre a necessidade de manter a adoção do referido sistema e, também, sobre possibilidade legal de estender a contratação pela modalidade *inexigibilidade de licitação*.

2.2 Dos Requisitos da Contratação pela Inexigibilidade

Situando o foco da questão, inicialmente faz sentido demonstrar que a Constituição Federal ressalva que as obras, serviços, compras e alienações poderão comportar exceções à regra geral do dever de licitar, conforme disposição contida no inciso XXI do art. 37. Assim, ao mesmo tempo em que firma a presunção da prévia licitação como solução para obter a melhor contratação, o texto constitucional também



reconhece sua limitação e “se encarregou de limitar tal presunção, facultando contratação direta nos casos previstos em lei”.¹

Para tanto, a Lei nº 8.666/93 instituiu os procedimentos de *dispensa* e *inexigibilidade*, constituindo as hipóteses legais que permitem ao agente público contratar com a iniciativa privada sem processo de *licitação*.

Precisamente quanto à *dispensa*, o artigo 24 da indigitada Lei nº 8.666/1993 elenca um rol taxativo de situações em que a licitação poderá ser **dispensada**, desobrigando a Administração de cumprir o preceito legal de escolha da proposta mais vantajosa², relevando o dever da imparcialidade nas contratações e permitindo a contratação direta.

A outra exceção ao princípio geral da licitação obrigatória está albergada no art. 25 da citada Lei nº 8.666/1993, que diz, *in verbis*:

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 art. 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. (grifamos).



Assim, como variáveis de comprovação, aqui se tem a necessidade de demonstrar a real necessidade do sistema para a Administração, na condição de serviço técnico de natureza singular, prestado por empresa de notória especialização, e a consequente inviabilidade de competição para a sua contratação.

2.3 Da Natureza Singular do SIAFC

2.3.1 Da Adoção Compulsória

Quanto à necessidade do Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFC) para a administração pública, constata-se, inicialmente, que a legislação impõe a sua adoção compulsória pelos entes públicos, como forma de viabilizar a *transparência* das contas públicas. Nesse sentido, com a alteração em seu art. 48 promovida pela Lei Complementar nº 131/2009, a Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) ampliou o alcance da *transparência* das contas públicas, tornando compulsória a adoção de ferramentas de informática e da tecnologia como forma de efetivá-la, *in verbis*:

Art. 48 *omissis*

§ 1º A **transparência** será assegurada também mediante:

omissis

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, **em tempo real**, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, **em meios eletrônicos de acesso público**.

III - **adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade** estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (grifamos).



Portanto, o alcance da *transparência* das contas públicas almejadas pelo legislador reúne a compreensão da necessária adoção do Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle, a ser obrigatoriamente efetivada pelos entes públicos como meio de efetivar a transparência. De forma objetiva, reconheceu o legislador que é através do indigitado sistema que a Administração viabiliza a “liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público”.

2.3.2 Da Importância para o Dever de Prestar Contas

O reconhecido dever legal de liberar para o pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público, também vincula sua praticabilidade ao direito/dever de prestar contas. Com efeito, na condição de instrumento da *transparência*, a finalidade básica do sistema é tornar possível a publicidade da despesa e da receita públicas, que deverão ser disponibilizadas, no momento de sua realização, em meios eletrônicos de acesso público, na forma também determinada na Lei Complementar nº 101/2000, *in verbis*:

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:**

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;

II - **quanto à receita:** o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (grifamos).

Assim, pelo teor dessa obrigação legal, é possível inferir que o *dever da transparência* das contas públicas, na forma exigida na legislação de regência, também remete ao real cumprimento do *dever de prestar contas*, vez que têm objeto material comum. Nesse sentido o texto constitucional é taxativo em não excluir ninguém do regular cumprimento, seja pessoa física ou jurídica, pública ou privada, *in verbis*:

Art. 70 *omissis*:

Parágrafo único. **Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada**, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (grifamos).

Como se vê, a efetivação do dever de prestar contas também constitui a essência do modelo de serviço cuja observância compulsória é operacionalizada exatamente pelo Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFC) adotado pelo município de Piracuruca-PI porque registra e controla a execução orçamentária, financeira e patrimonial do ente público, na forma determinada no indigitado Decreto nº 10.540/2020, *in verbis*:

Art. 1º **A 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 - Sifac**, 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: (grifamos)**

Portanto, trazendo tal determinação para o âmbito do poder local, conclui-se que o sistema integrado é instrumento indispensável para que o Município e seus gestores possam cumprir com eficiência e eficácia, ao esmo tempo, o dever da transparência e da prestação de contas, na forma instituída pela Constituição Federal como parâmetro para a Federação.

2.3.3 Da Classificação do SIAFC como Sistema Estratégico

É nesse cenário do dever de prestar e do dever da transparência que avulta a importância do SIAFC como sistema de informática e comunicação estratégico, cuja importância passou a ser reconhecida pela Lei nº 8.666/1993, com a alteração promovida pela Lei n. 12.349/2010, *in verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, **considera-se:**

omissis

XIX - sistemas de tecnologia de informação e comunicação estratégicos - bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação **cuja descontinuidade provoque dano significativo à administração pública** e que envolvam pelo menos um dos seguintes requisitos relacionados às informações



críticas: **disponibilidade, confiabilidade, segurança e confidencialidade.** (grifamos).

Visto assim, comprova-se que o Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFC) preenche o requisito da **natureza singular**, que justifica sua contratação pelo procedimento da *inexigibilidade*, na forma determinada na indigitada Lei nº 8.666/93 (art. 25, II). Afinal, tem sua adoção obrigatória pela Administração e reveste-se dos parâmetros que o classificam como *sistema de tecnologia de informação e comunicação estratégico*.

No caso examinado, reforça o sentido de *serviço técnico de natureza singular*, com profissionais ou *empresas de notória especialização*, o fato comprovado do uso prolongado do sistema pela Administração, que reconhece a empresa STS Informática Ltda.-EPP como legítima proprietária do SIAFC. Além disso, atesta sua qualidade pelo uso permanente capaz de construir a "cultura de uso" do sistema por parte dos servidores do município de Piracuruca-PI, ao longo do tempo, comprovando a disponibilidade, a confiabilidade, a segurança e confidencialidade da citada empresa e de seu quadro de pessoal, que se destacam pela notória especialização quanto às disposições legais e técnicas que regem sua adoção.

Da mesma forma, a execução orçamentária e financeira nos moldes determinados no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, que não admite interrupção e exigem disponibilização dos dados e informações no Portal da Transparência, em tempo real, configuram igualmente o sentido da inviabilidade da competição. Afinal, todas as rotinas e procedimentos estão disponíveis no sistema e têm seu uso praticado de forma adequada por servidores treinados da Administração, que se especializaram ao longo do tempo na forma correta e segura de sua utilização.

Por isso, embora não contempladas como hipóteses elencadas no artigo 25 da citada Lei nº 8.666/93, não resta dúvida de que há compatibilidade de entendimento com o comando contido na cabeça do artigo, que faz referência a inviabilidade de competição. Na mesma senda, quanto à natureza do objeto como "serviços técnicos profissionais especializados", o problema em análise faz referência exatamente a uma ferramenta de *engenharia de software*, que tem sido utilizada amplamente ao longo de



dilatado período de tempo pelos servidores da Prefeitura Municipal, não somente atendendo aos requisitos técnicos dos serviços com, também, criando a "cultura de uso".

Com isso se vê que, na forma exigida na legislação de regência, o SIAFC é um bem jurídico incorpóreo singular (Lei nº 10.406/2002, art. 89) composto por um conjunto de módulos interligados e interdependentes, que permitem a praticabilidade das atividades administrativas e a exequibilidade concomitante da disponibilização das informações na rede mundial de computadores (internet), em tempo real, viabilizando o cumprimento correto do dever da transparência.

Visto como *engenho de informática e tecnologia da informação e comunicação estratégico*, o Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFC) é um todo que se divide em partes interdependentes e inter-relacionadas, ordenado sob a regência dos princípios constitucionais do planejamento e da publicidade. Seu objetivo é permitir que a administração municipal cumpra com eficiência, eficácia e segurança o conjunto de normas jurídicas que regem a gestão dos recursos públicos, cooperando com a ação do controle interno e externo e facilitando o controle social. Como ferramenta de trabalho, trata-se de uma criação intelectual inspirada em conhecimentos adquiridos nas ciências do Direito e da Informática, podendo ser classificado como um produto da *informática jurídica*.

Além disso, no caso concreto, constata-se que constitui bem pertencente ao patrimônio da empresa que detém sua propriedade intelectual e garante sua disponibilidade e manutenção permanente, o que induz a necessidade da contratação. Logo, reafirma-se a inviabilidade de competição.

2.3.4 Da Notória Especialização

Caracterizada a natureza especial do Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFC) adotado pelo município de Piracuruca-PI, também resta claro o risco em substituí-lo, confirmando-se sua importância estratégica para a administração municipal. A utilização permanente dos seus módulos, ao longo do tempo, comprova que a sua indisponibilidade pode ser tarefa com danos irreparáveis



para administração pública, que pode fragilizar a gestão pública em seu dever constitucional de prestar contas e de promover a transparência das contas públicas.

Por isso a contratação do serviço objeto da consulta também se enquadra na hipótese do inciso II do transcrito art. 25 da indigitada Lei nº 8.666/93, combinada com as disposições do art. 13 da mesma lei. Com efeito, da análise das disposições transcritas resulta comprovado que o comando contido no art. 25 *caput*, que exige comprovar a existência da inviabilidade de competição, também congrega a subsunção do caso em análise à hipótese do *serviço técnico especializado* elencado no art. 13.

No primeiro caso, quanto ao elenco contido no transcrito art. 25, a doutrina considera que o instituto da inexigibilidade não está sujeito ao princípio do *numerus clausus*. De fato, em razão do comando contido na cabeça do artigo, percebe-se que sua inteligência abarca outras situações não elencadas. Com isso, o chamamento especial contido nos indigitados incisos I, II e III têm a principal finalidade de particularizar outras exigências a eles relativas, mas não de gerar elenco fechado sobre as situações que permitem evitar licitação pelo instituto da inexigibilidade. Por isso mesmo prepondera o seguinte entendimento doutrinário quanto à natureza ilustrativa dos citados incisos do art. 25, *in verbis*:

[...] a lei descreve hipóteses que, além de ilustrativas, somente caracterizam a inexigibilidade se, no caso concreto, a competição for inviável; sendo viável a licitação é de rigor, posto que o traço distintivo entre a inexigibilidade e a exigibilidade é a viabilidade de estabelecer-se a disputa.³ (grifamos).

Legalmente, portanto, nessa condição de solução de tecnologia da informação, o objeto da contratação perfaz o requisito de serviço técnico especializado nos moldes previstos no art. 25 c/c art. 13 da Lei nº 8.666/1993. Trata-se, afinal, de objeto *sui generis*, que, embora não elencado na norma de regência, também reúne as



condições tecnológicas especializadas necessárias para permitir sua formatação como situação perfeitamente adequada ao requisito de inviabilidade, que torna possível a *inexigibilidade* da licitação.

2.4 Posicionamento do Controle Externo

Percebe-se ainda, no caso concreto em estudo, que o objetivo base da contratação é garantir a manutenção de sistema já em uso ao longo do tempo pelo ente público municipal, não se tratando mais da necessidade de criá-lo. Logo, torna-se inviável para quem não participou da sua criação, nem dispõe dos códigos fontes em que se estrutura, garantir a manutenção que a ferramenta necessita para operar sem transtornos.

Numa situação assim, tentar fazer processo licitatório seria esforço injustificável e irracional, sobretudo quando o legislador pensou forma racional de solução do problema, criando o instituto jurídico da *inexigibilidade*. Ao mesmo tempo, resta evidente que o Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFC) adotado pelo município de Piracuruca-PI foi desenvolvido pela empresa piauiense STS Informática Ltda.-EPP, que é a legítima **detentora dos direitos de sua propriedade intelectual**.

Por isso mesmo, também se considera que sempre houve o preenchimento dos requisitos legais e técnicos necessários para justificar a *inexigibilidade* da contratação dos serviços de informática aqui abordados, na forma já reconhecida pelo Plenário do próprio Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:



9.1. no tocante à aquisição de bens e serviços de informática pelos entes da administração pública federal, firmar entendimento no seguinte sentido:

omissis

9.1.2. as justificativas para a inexigibilidade de licitação devem estar circunstancialmente motivadas, com a clara demonstração de ser a opção escolhida, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a administração;

9.1.3. a inexigibilidade de licitação para a prestação de serviços de informática somente é admitida quando guardar relação com os serviços relacionados no art. 13 da Lei 8.666/1993 ou quando se referir à manutenção de sistema ou software em que o prestador do serviço detenha os direitos de propriedade intelectual, situação esta que deve estar devidamente comprovada nos termos do inciso I do art. 25 da referida norma legal;⁴ (grifamos).

Acórdão 689/2007 Plenário (Sumário)

A inexigibilidade de licitação para a prestação de serviços de informática somente é admitida quando guardar relação com os serviços relacionados no art. 13 da Lei nº 8.666/1993, ou quando se referir à manutenção de sistema ou software em que o prestador do serviço detenha os direitos de propriedade intelectual, situação esta que deve estar devidamente comprovada nos termos do inciso I do art. 25 da referida norma legal, conforme os termos do item 9.1.3 do Acórdão 2094/2004 Plenário.⁵(grifamos)

Não resta dúvida, portanto, que a singularidade da manutenção dos sistemas de informática torna dificultada a licitação, uma vez que posiciona em desvantagem quem não detenha os denominados "códigos fontes", que são as estruturas lógicas e



matemáticas escritas em linguagem de alto nível determinando suas regras e sistemas, razão do direito intelectual de propriedade reconhecida pela legislação de regência.

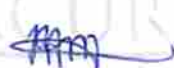
3 CONCLUSÃO

Por tudo aqui exposto, salvo melhor juízo, resta possível afirmar que a adoção do Sistema Integrado de Administração Financeira e Controle (SIAFC), que é marca registrada de propriedade da empresa piauiense STS Informática Ltda.-EPP, é medida que atende a todos os requisitos legais e técnicos determinados na Lei Complementar nº 101/2000 (art. 48, § 48, III) e nas disposições contidas no Decreto nº 10.540/2020.

Além disso, pelo conjunto de circunstâncias técnicas e de segurança envolvidas na contratação, justifica-se plenamente a formalização do procedimento mediante instituto da *inexigibilidade*, na forma prevista na Lei nº 8.666/93 (art. 6º, XIX; art. 25 c/c art. 13).

É este o parecer.

Piracuruca – PI, 26 de janeiro de 2021.


Ivonalda Brito de Almeida Moraes
Procuradora do Município de Piracuruca
OAB/PI: 6702