



PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. PREGÃO PRESENCIAL. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENCIAMENTO, IMPLANTAÇÃO, TREINAMENTO E MANUTENÇÃO DE SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO DE FOLHA DE PAGAMENTO PARA ATENDIMENTO A GERAÇÃO DO E-CONTAS DO TCM/PA, ATENDIMENTO ÀS NORMAS DE CONTABILIDADE APLICADAS AO SETOR PÚBLICO – PCASP, EM FAVOR DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA LUZIA DO PARÁ. PARECER FINAL. POSSIBILIDADE E NECESSIDADE JURÍDICA DE HOMOLOGAÇÃO DO PROCESSO.

I – DA SÍNTESE.

Trata-se de processo licitatório na modalidade inexigibilidade de contratação de empresa para prestação de serviços de licenciamento, implantação, treinamento e manutenção de sistema integrado de gestão de folha de pagamento para atendimento a geração do e-contas do TCM/PA, atendimento às normas de contabilidade aplicadas ao setor público – PCASP, em favor da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará.

O processo encontra-se instruído com os documentos necessários como a solicitação de despesa para contratação, termo de referência com justificativa, solicitação de dotação orçamentária, declaração de adequação orçamentária e financeira, termo de autorização da autoridade, termo de abertura do processo administrativo, minuta com edital, Parecer Jurídico inicial, autuação, proposta comercial, documento de habilitação da empresa G D J SERVIÇOS DE INFORMÁTICA EIRELI.

Por fim, o processo administrativo em análise conta com Memorando originário da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura de Santa Luzia do Pará, solicitando, desta Procuradoria Jurídica, parecer jurídico.

É o necessário relatório.

Passemos ao parecer.



II – DA FUNDAMENTAÇÃO.

O Sr. GUILHERME GOMES, Secretário Municipal de Administração e Finanças de Santa Luzia do Pará, solicitou a contratação de empresa para prestação de serviços de licenciamento, implantação, treinamento e manutenção de sistema integrado de gestão de folha de pagamento para atendimento a geração do e-contas do TCM/PA, atendimento às normas de contabilidade aplicadas ao setor público – PCASP, em favor da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará, a empresa G D J SERVIÇOS DE INFORMÁTICA EIRELI, inscrita no CNPJ sob o nº 17.343.923/0001-49, com endereço na Rua Estrada Segunda de Queluz, nº 655, Bairro Canudos, CEP: 66.070-500, Belém, Pará, dando origem ao processo administrativo de inexigibilidade nº 6/2017-090108.

No caso em tela, a contratação da pessoa jurídica supra servirá à Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará para prestação de serviços de licenciamento, implantação, treinamento e manutenção de sistema integrado de gestão de folha de pagamento para atendimento a geração do e-contas do TCM/PA, atendimento às normas de contabilidade aplicadas ao setor público – PCASP.

Nesse contexto, a prestação de serviço a ser desenvolvida pela empresa supra pode ser assim identificada:

- a) geração automática do Econtas (TCM) – compatível com qualquer sistema de contabilidade;
- b) Cálculo de folha de pagamento mensal, quinzenal, 13º salário e complementares;
- c) controle de programação e cálculo de férias;
- d) elaboração de RAIS, DIRF e MANAD;
- e) elaboração de GEFIP integrada com cadastro de prestadores de serviços para registro de movimentações contábeis;
- f) geração de folha de pagamento via toda a rede bancária;
- g) emissão de diversos relatórios gerenciais – comparativos mensais e personalizados pelo usuário;
- h) acompanhamento plano de cargos e carreiras, controle da previdência municipal, acompanhamento de histórico funcional de servidores;



- i) contra-cheques via WEB;
- j) rotinas diversas;
- l) portal da transparência de servidores.

A Constituição Federal prevê, no art. 37, inciso XXI, que a Administração Pública, para efetuar obras serviços, compras e alienação, está adstrita à instauração de processo de licitação pública, em consonância com o procedimento previsto, em consonância com o procedimento previsto na Lei nº 8.666/93.

Entretanto, há casos em que o procedimento licitatório prévio pode ser mais nocivo ao interesse público do que sua efetiva realização, seja pela demora do procedimento, pela inconveniência ou impossibilidade de realização do certame, entre outros.

Com efeito, o caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93 dispõe:

"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". (grifo nosso).

Em relação aos serviços técnicos a que se refere o artigo supra, arrolados no art. 13 do mesmo diploma legal, não resta nenhuma dúvida de que os serviços a serem contratados incluem-se entre eles, por estarem contemplados em mais de uma das hipóteses legais, tais como a prestação de serviços de licenciamento, implantação, treinamento e manutenção de sistema integrado de gestão de folha de pagamento para atendimento a geração do e-contas do TCM/PA, atendimento às normas de contabilidade aplicadas ao setor público – PCASP.

A **natureza singular** afasta os serviços corriqueiros, ainda que técnicos, e de outro, não restringe a ponto de ser incomum, inédito, exclusivo, etc, mas especial, distinto ou até mesmo dotado de uma criatividade.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ensina:

"A singularidade, como textualmente estabelece a Lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana.



Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensão, de localidade, de cor ou forma".

Assim, a similaridade implica no fato de que o serviço não esteja incluído entre aqueles corriqueiros realizados pela Administração Pública. Necessário se faz que o objeto possua uma característica particularizada, individual, que o situe fora do universo dos serviços comuns.

Ao que consta do processo administrativo em análise, temos que a empresa comprova, com a devida veemência, o alto nível de especialidade no que tange à sua atividade voltada para a prestação de serviços de licenciamento, implantação, treinamento e manutenção de sistema integrado de gestão de folha de pagamento para atendimento a geração do e-contas do TCM/PA, atendimento às normas de contabilidade aplicadas ao setor público – PCASP.

Escreveu Hely Lopes Meireles:

"Tem-se entendido, também, que serviços singulares são aqueles que podem ser prestados com determinado grau de **confiabilidade** por determinado profissional ou empresa cuja **especialização** seja reconhecida."

Esse seria um segundo aspecto da expressão "natureza singular": a singularidade do objeto em relação ao sujeito, entendimento já pacificado nos Tribunais de Contas.

Outro aspecto do termo refere-se ao modo de executar o serviço. Necessário se faz, ainda, que o sujeito execute de modo especial o objeto, o que é, em síntese, o que busca a Administração Pública: a execução do serviço de modo particularizado, de forma a assegurar seja alcançado o objetivo almejado, atendendo ao interesse público.

Quanto a este íterim, temos que consta dos autos do processo administrativo em análise que a empresa G D J SERVIÇOS DE INFORMÁTICA EIRELI possui corpo técnico especializado, capaz de atender e suprir as necessidades da Prefeitura Municipal de Santa Luzia do Pará quanto à prestação de serviços de licenciamento, implantação, treinamento e manutenção de sistema integrado de gestão de folha de pagamento.



Ademais, a própria empresa contratada está em pleno funcionamento há mais de 08 (oito) anos, prestando serviços de informatização de Prefeituras e Câmaras Municipais, conforme proposta comercial anexa aos autos.

Sobre este aspecto, traz-se à colação a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

"Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos, este, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, **cada qual o faria à sua moda**, de acordo com os próprios critérios, sensibilidades, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito "A" ou pelos sujeitos "B" ou "C", ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação.

É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado - a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria - recaia em profissional ou empresa cujos desempenho despertem no contratante a convicção de que, para o caso, são presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhes a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso".

PREFEITURA DE
SANTA LUZIA DO PARÁ

CONSTRUINDO UMA NOVA HISTÓRIA

A importância do modo de executar o objeto do contrato, que influencia, conseqüentemente, o resultado, é fato percebido pelos Tribunais de Contas, como podemos observar da decisão abaixo transcrita, da lavra do Conselheiro Humberto Braga, do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro:

"Contrato. Prestação de serviços de consultoria. Notória especialização. A notória especialização como motivo determinante da dispensa formal de licitação configura-se quando os serviços a serem contratados pela Administração tiverem características de notável singularidade no modo da prestação ou resultado a ser obtido, suscetíveis de execução somente por determinados profissionais ou firmas de reconhecida e correspondente especialização. (RTCE 21, p. 165).



Em síntese, as características especiais e particularizadas do sujeito devem, necessariamente, mostrar-se presentes no processo de execução do serviço contratado, de forma a alcançar o objetivo buscado pela Administração pública.

Desse modo, vislumbra-se que o rigor da lei tem sido abrandado no caso concreto, com vista sempre a buscar o pronto atendimento do interesse público, evitando excessos e rigorismos que possam ser mais prejudiciais do que produtivos.

O art. 25, § 1º conceitua a notória especialização:

"Considera-se 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."

Tais características são demonstradas pela contratada conforme se verifica das qualificações apresentadas pela mesma, que é inclusive Especialista em Direito Administrativo, além de experiente atuação junto aos Tribunais de Contas, a outros órgãos administrativos e judiciais.

No sentido de reconhecer a natureza singular da prestação de serviço de assessoria jurídica, a Jurisprudência posiciona-se:

Ação Civil Pública - Ato de improbidade administrativa - Contratação de advogado por autarquia municipal para discussão em juízo de determinado preço público, cobrado pelo fornecimento por terceiro de água a Guarulhos no atacado - Prestação de serviços de natureza singular - Notória especialização do profissional - Validade de contrato firmado sem prévia licitação - Violação do art. 37, caput e inc XXI da Carta Federal cc. os arts. 25, 11 e 13, V, da lei n. 8.666/92. - Inexistência. (TJ-SP - AG: 7710865800 SP, Relator: Alves Bevilacqua, Data de Julgamento: 21/10/2008, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 05/11/2008)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - ESPECIALIZAÇÃO E SINGULARIDADE DO SERVIÇO - CARACTERIZAÇÃO - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA LEGALIDADE, MORALIDADE E IMPESSOALIDADE - SENTENÇA REFORMADA. - Nos termos dos artigos 25, inciso II, e 13, inciso V, da Lei 8.666/93, não é qualquer serviço que pode ser diretamente contratado pela Administração, mas apenas aqueles



que são, concomitantemente, técnicos e especializados, de natureza singular e prestados por profissional ou empresa de notória especialização. - Demonstradas a notória especialização do profissional contratado, bem como a singularidade do serviço técnico prestado, não há que se falar em violação dos princípios reitores da Administração Pública ou em ato de improbidade administrativa. v.v. EMENTA: Apelações cíveis. Ação civil pública. Contrato de prestação de serviços advocatícios. Ilegitimidade passiva ad causam. Inocorrência. Singularidade dos serviços contratados. Prova existente. Dispensa regular de licitação. Conduta ímproba não configurada. Utilização indevida de equipamento da Prefeitura Municipal. Ausência de comprovação. Primeiro recurso provido. Segundo recurso não provido. 1. O legitimado para a causa é aquele que integra a lide como possível credor ou obrigado. Presente o envolvimento dos primeiros apelantes no conflito de interesses, eles são parte passiva legítima ad causam. 2. A especialização e a singularidade do serviço a ser contratado são requisitos indispensáveis para justificar a contratação direta de profissional ou escritório de advocacia, inviabilizar a competição e, conseqüentemente, dispensar a licitação, conforme dispõe a Lei nº 8.666, de 1993. 3. Presentes os requisitos, tem-se como regular a contratação com dispensa de licitação. 4. Ao autor incumbe o ônus da prova do fato constitutivo de seu direito e ao réu o ônus da prova do fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito. Ausente a prova quanto ao apelado, não há como acolher a pretensão do Ministério Público. 5. Apelações cíveis conhecidas, provida a primeira para rejeitar a pretensão inicial em relação aos primeiros apelantes e não provida a segunda, rejeitada uma preliminar. (Des. Caetano Levi Lopes). (TJ-MG - AC: 10095070006770002 MG, Relator: Caetano Levi Lopes, Data de Julgamento: 28/05/2013, Câmaras Cíveis / 2ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 10/06/2013)

7

O contratado apresentou as características de qualificação exigidas, tais como **singularidade**, tanto do objeto quanto do sujeito, pela **relação de confiança**, além da **notória especialização** e **adequação dos serviços** ao rol daqueles especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, ensejando a inviabilidade da licitação, tornando inexigível o processo licitatório.

Observa-se, ainda, que o valor do contrato encontra-se compatível com a realidade do Município, bem como com os preços praticados no mercado.

3) CONCLUSÃO:

Por todo o exposto, opinamos que o objeto do contrato solicitado com a empresa G D J SERVIÇOS DE INFORMÁTICA EIRELI, inscrita no CNPJ sob o nº



17.343.923/0001-49, com endereço na Rua Estrada Segunda de Queluz, nº 655, Bairro Canudos, CEP: 66.070-500, Belém, Pará, pela singularidade, notória especialização do contratado e adequação dos serviços especificados no rol dos especificados no art. 13 da Lei nº 8.666/93, enseja a inviabilidade da licitação, tornando inexigível o processo licitatório.

É o parecer. S.M.J.

Santa Luzia do Pará/PA, 10 de janeiro de 2017.

MAYARA CARNEIRO LÉDO MÁCOLA

OAB/PA 16.976



PREFEITURA DE
SANTA LUZIA DO PARÁ
CONSTRUINDO UMA NOVA HISTÓRIA