



PROCESSO LICITATÓRIO POR INEXIGIBILIDADE Nº 002/2021  
PARECER Nº 002/2021

INTERESSADO: SECRETARIO MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

INTERESSADO: SECRETARIO MUNICIPAL DE TRABALHO E INCLUSÃO SOCIAL

INTERESSADO: SECRETARIO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

INTERESSADO: SECRETARIO MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: PARECER – PEDIDO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA  
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE INFORMATICA POR INEXIGIBILIDADE

Senhores Secretários,  
Senhor Pregoeiro.

### RELATÓRIO

Pugna os senhores secretários municipais acima identificados, através dos memorandos nº 003/2021-SEMAF; nº 015/2021-SEMEC; nº 020/2021-SETRINS; nº 026/2021-SESMA, sob a possibilidade de contratação de empresa especializada NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENÇA DE USO, SUPORTE E MANUTENÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO DE FOLHA DE PAGAMENTO, TRANSPARÊNCIA DE DADOS PESSOAIS E GERENCIADOR DE DADOS ON LINE, para atender as necessidades das secretarias e da Prefeitura Municipal de Monte Alegre, no exercício 2021.

Nos autos, restou devidamente demonstrada a necessidade da referida contratação, a luz do Despacho inaugural, que denota a gama de serviços indispensáveis à Administração Pública, diante da extrema necessidade da existência de um software de gestão de folha de pagamento.

Presente nos autos, Proposta de Preço global, de todas as secretarias gestoras e demais órgãos e departamento da Prefeitura Municipal no montante de R\$ 28.000,00 (vinte e oito mil reais) mensais, e por secretaria ordenadora e Prefeitura Municipal, no prazo de execução de 12 meses, da empresa especializada denominada LAY OUT INFORMÁTICA PROCESSAMENTO DE DADOS S/S LTDA-ME, inscrita no CNPJ nº 73.807.711/0001-46. A consulta preenche os requisitos de admissibilidade, bem como esta empresa já vem ao longo de 04 anos prestando este serviço e sempre cumpriu com o contratado.

É o relatório.

### DO DIREITO

Senhores Secretários, o parecer jurídico é uma orientação jurídico fundamentada e não a vinculação ou decisão do problema. Todavia, por dever de ofício o procurador deverá analisar a todos os requisitos explícitos e implícitos do procedimento administrativo ora posto à baila para análise.

Como toda regra tem sua exceção, o Estatuto de Licitações permite como ressalva à obrigação de licitar, a contratação direta através de processos de Dispensa e Inexigibilidade de Licitação, desde que preenchidos os requisitos previstos na lei.

Dessa maneira, diante da necessidade pública, na análise do caso há que se ter em mente, se a invocação do *caput* do artigo 25, da Lei n. 8.666/93 é mesmo presente e capaz de, por si, autorizar a contratação direta, como a pretensão apresentada neste caso.



É necessário, de outra banda, aclarar o entendimento, com a exploração da fonte do direito pátrio, qual seja, a Constituição Federal. O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, impôs como regra a obrigatoriedade de licitar, *in verbis*:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*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.*

Nos termos do artigo 3º da Lei n. 8.666/93, Licitação é o procedimento administrativo que visa selecionar a proposta mais vantajosa à Administração, e, nos termos do artigo 2º, licitar é a regra. Porém, como toda regra possui sua exceção, a presente Lei Federal também estabelece diferenciações e hipóteses em que a licitação será inexigível.

Inexigibilidade, no sentido literal do termo, é aquilo que deixa de ser exigível; não é obrigatório ou compulsório. Na acuidade de Jessé Torres Pereira Júnior "*licitação inexigível equivale à licitação impossível; é inexigível porque impossível; é impossível porque não há como promover-se a competição*". Em regra, exige-se a licitação, com vistas a obter a proposta mais vantajosa dentro de um universo de competidores.

Quando a Administração visa à aquisição de um bem ou a contratação de um determinado serviço, irá pesquisar no mercado empresas que atenderão a sua necessidade. A aquisição de um equipamento, poderá ser feita por meio de fornecedores múltiplos que comercializam esse tipo de produto. Fabricantes, distribuidores, revendedores e outros tipos de estabelecimentos comerciais, poderão fornecer à Administração o referido produto, desde que atendidos os pré-requisitos documentais e as especificações do equipamento.

No caso da existência de múltiplos fornecedores, a concorrência obriga a realização do certame para a obtenção da melhor proposta, dentro das regras estabelecidas que guardam a isonomia entre os competidores. A regra, no caso, é licitar, pois a escolha de um determinado fornecedor sem o devido procedimento licitatório, favorecendo apenas um dentre muitos, inexoravelmente, irá quebrar o equilíbrio da competição, ferindo frontalmente o princípio da isonomia.

Entretanto, quando a Administração necessita adquirir um bem ou contratar um determinado serviço, que possui características especiais e especificações ímpares, que apenas um fabricante ou fornecedor possua, torna-se impossível a realização de licitação, pois o universo de competidores se restringe apenas a um único participante. A regra de licitar para se obter a proposta mais vantajosa dentro de um universo de fornecedores, dá lugar à sua exceção de



Estado do Pará  
**Prefeitura Municipal de Monte Alegre**  
Procuradoria Jurídica



não licitar, pois o objeto assume uma característica de tamanha singularidade que se torna impossível realizar uma competição, em razão de que apenas um fornecedor possui o objeto almejado pela Administração.

Há, contudo, que se comprovar a necessidade da utilização daquele bem ou serviço, sob pena de estar a Administração direcionando a contratação e favorecendo determinado produtor ou fornecedor ou prestador.

Portanto, quando houver inviabilidade de competição, em razão do bem ou serviço possuir singularidade de fornecimento, desde que, devidamente comprovada sua exclusividade, a contratação direta poderá ser efetivada.

A norma de regência no caso em tela é o artigo 25, II, da Lei nº 8.666/93, que tem a seguinte:

*“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*

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 LAY OUT INFORMÁTICA PROCESSAMENTO DE DADOS S/S LTDA-ME, inscrita no CNPJ nº 73.807.711/0001-46, comprova, com a devida veemência, o alto nível de especialidade no que tange à sua atividade voltada para NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENÇA DE USO, SUPORTE E MANUTENÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO DE FOLHA DE PAGAMENTO, TRANSPARÊNCIA DE DADOS PESSOAIS E GERENCIADOR DE DADOS ON LINE, 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 LAY OUT INFORMÁTICA PROCESSAMENTO DE DADOS S/S LTDA-ME, inscrita no CNPJ nº 73.807.711/0001-46 possui corpo técnico especializado, capaz de atender e suprir as necessidades da Prefeitura Municipal de Monte Alegre 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 04 (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,*



Estado do Pará  
**Prefeitura Municipal de Monte Alegre**  
Procuradoria Jurídica



*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".*

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, oitão 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.

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 se encontra compatível com a realidade do Município, bem como com os preços praticados no mercado.

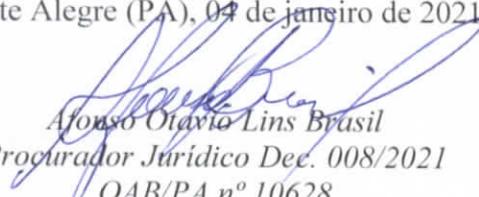
### CONCLUSÃO

Em face ao exposto, por estarem presentes os pressupostos autorizativos para a pretendida contratação direta por inexigibilidade de licitação, e estando consignadas as recomendações que o caso requer, opino favoravelmente ao pleito pela contratação da empresa LAY OUT INFORMÁTICA PROCESSAMENTO DE DADOS S/S LTDA-ME, inscrita no CNPJ nº 73.807.711/0001-46, comprova, com a devida veemência, o alto nível de especialidade no que tange à sua atividade voltada para NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LICENÇA DE USO, SUPORTE E MANUTENÇÃO DE SISTEMA INFORMATIZADO DE FOLHA DE PAGAMENTO, TRANSPARÊNCIA DE DADOS PESSOAIS E GERENCIADOR DE DADOS ON LINE, do e-contas do TCM/PA, atendimento às normas de contabilidade aplicadas ao setor público – PCASP.

É o parecer.

S.M.J.,

Monte Alegre (PA), 04 de janeiro de 2021.

  
Afonso Otávio Lins Brasil  
Procurador Jurídico Dec. 008/2021  
OAB/PA nº 10628