



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

332
/6

PROCESSO: GDOC 18487-775953/2008

INTERESSADO: GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE PROCESSOS JUDICIAIS

EMENTA: CONTRATO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Aplicabilidade do artigo 25, incisos I e II, da Lei federal nº 8.666/93. Singularidade do objeto e notória especialização da empresa, detentora da exclusividade de desenvolvimento e comercialização de programa para computador dirigido à Advocacia Pública. Compatibilidade de preços atestada. Ajustes na minuta do termo de contrato. Observações. Recomendações. Viabilidade jurídica.

Parecer GPG/Cons. nº 89/2008

1. Cuidam os autos de pretensão de contratação direta de empresa para a implantação de sistema de gerenciamento de processos judiciais no âmbito da Procuradoria Geral do Estado.

2. A manifestação de fls. 02/12 aborda as tentativas anteriores de implantação de um sistema de gestão de processos, em especial o



desenvolvimento interno de um programa junto à PRODESP chamado “GPJ”, cujos resultados mostraram-se insatisfatórios, optando-se pela sua descontinuidade e conseqüente busca, no mercado, de uma solução que viesse a atender as necessidades próprias da PGE¹, consubstanciadas no Projeto Básico juntado a fls. 13/23.

3. Por já ter sido implantado, no âmbito da Coordenadoria de Precatórios da PGE, módulo de uma solução tecnológica integrada denominada “SAJ – Sistema de Automação da Justiça”, de propriedade da empresa “Softplan Planejamento e Sistemas Ltda”.², e por ter o Tribunal de Justiça de São Paulo também optado por esse aplicativo, a Assessoria de Tecnologia de Informação do Gabinete da PGE³, entre outras razões elencadas na manifestação de fls. 02/12, entende “(...) *que a melhor opção que se coloca para atender à necessidade da carreira de ter um sistema informatizado de controle de processos administrativos e judiciais seria a aquisição dos outros módulos do SAJ, complementando o que já possuímos, de controle de precatórios (...)*”.

4. Aprovado o entendimento exarado (fl. 37), os autos foram enviados ao Departamento de Administração da PGE onde, considerado o objeto definido no Projeto Básico de fls. 13/23, realizou-se pesquisa junto a empresas do ramo para avaliação das diferentes soluções possíveis e preços praticados (fls. 38/43), resultando na apresentação de três soluções e respectivos orçamentos (fls. 44/117⁴), seguindo-se a juntada de cópia da “Tabela de Insumos de Informática” publicada pela Secretaria de Gestão Pública (fls. 118/119) e cópia de contratos de serviços de informática já celebrados, para comparativo de preço (fls. 120/211).

5. Em extensa análise, juntada a fls. 212/242, a Assessoria de Tecnologia de Informação do Gabinete da PGE detalha, de forma comparativa com as opções obtidas no mercado, as características do sistema SAJ,

¹Cópia do despacho proferido pelo Sr. Procurador Geral do Estado no Processo GDOC nº 18487-689849/2008, que conclui pela não continuidade da implantação do programa GPJ e designa procuradores para análise e apresentação de alternativas em substituição ao mencionado programa (fls. 24/25).

²Cópia do contrato PGE nº 07/2005 (fls. 26/36).

³ Procuradores do Estado: Dr. Virgílio Bernardes Carbonieri e Dr. Geraldo Alves de Carvalho.

⁴ Fls. 44/76 - empresa “E-XYON”; fls. 77/91 – empresa “MACDATA”; fls. 92/117 – empresa “SOFTPLAN”.



exclusivamente desenvolvido e comercializado pela empresa “Softplan”, bem assim a adequação dos seus preços frente a projetos similares, reafirmando que “*sob o ponto de vista técnico*” esta é a solução que atende ao Projeto Básico elaborado pela PGE, propondo-se a sua aquisição direta com fundamento no artigo 25, incisos I e II, da Lei federal nº 8.666/93.

6. Pelo Departamento de Administração da PGE foi elaborada planilha de custos baseada na proposta ofertada pela “Softplan”, com respectivo cronograma de desembolso (fl. 243) e previsão de disponibilidade financeira e orçamentária para a contratação (fls. 244/248).

7. A partir de fl. 249 vêm aos autos os seguintes documentos atinentes à empresa “Softplan Planejamento e Sistemas Ltda.”: **i)** Certidão da Associação Brasileira das Empresas de Software atestando a exclusividade de desenvolvimento, detenção dos direitos autorais e comercialização do programa SAJ/Procuradorias – sistema de Automação da Justiça, versão Advocacia Pública, também denominado SAJ/PJ, PGE.Net e PGM.Net (fls. 249/251); **ii)** cópia de Atestado de Capacitação Técnica fornecido pela PGE de Mato Grosso do Sul (fl. 252); **iii)** cópia de Atestado de Capacitação Técnica fornecido pela PGE de Pernambuco (fl. 253); cópia de Atestado de Capacitação Técnica fornecido pela PGM de Florianópolis (fl. 254); **iv)** cópia de Atestado de Capacitação Técnica fornecido pela PGE de Santa Catarina (fl. 255); **v)** comprovante de inscrição e de situação cadastral, CNPJ (fl. 256); **vi)** certidão negativa de débitos estaduais e municipais do endereço da sede (fls. 257/258); **vii)** certidão conjunta negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (fl. 259); **viii)** certidão negativa de débitos relativos às contribuições previdenciárias e às de terceiros (fl. 260); **ix)** certificado de regularidade do FGTS (fl. 261); **x)** certidão negativa de falência, concordata, recuperação judicial e homologação de recuperação extrajudicial (fls. 262/263); **xi)** 13ª Alteração Contratual e Consolidação do Contrato Social da Firma “Softplan Planejamento e Sistemas Ltda.” (fls. 264/270); **xii)** declaração de regularidade perante o Ministério do Trabalho (fl. 271); **xiii)** compatibilidade dos preços propostos com aqueles de outros contratos firmados com a mesma empresa (fls. 274/299).

Assinatura manuscrita em tinta preta, consistindo de uma série de traços entrelaçados que formam uma letra inicial estilizada.



8. A minuta do termo de contrato está juntada a fls. 303/314 e traz como anexos: I) Projeto Básico (fls. 315/324); II) Resolução GPG nº 18/1992 (fls. 325/326); III) cronograma físico-financeiro (fls. 327).

9. Com estes elementos, a Sra. Diretora do Departamento de Administração da Procuradoria Geral do Estado, a fls. 328/331: i) aprova o Projeto Básico de fls. 12/23; ii) conclui pela viabilidade da contratação direta da empresa “Softplan”, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 25, incisos I e II, da Lei federal nº 8.666/93; iii) entende estar justificada a razoabilidade dos preços propostos; iv) determina a fixação de garantia contratual correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor total previsto para contratação; e v) encaminha os autos a esta Subprocuradoria para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Opino.

10. Depreende-se que a pretensão da Administração está voltada para a contratação direta da empresa “Softplan Planejamento e Sistemas Ltda”, com fundamento no artigo 25, incisos I e II, da Lei federal nº 8.666/93, visando à informatização da Subprocuradoria Geral do Estado – Área do Contencioso da PGE/SP, mediante “o fornecimento e a prestação de serviços técnicos especializados, compreendidos numa solução tecnológica integrada, composta por sistemas, aplicativos, serviços de levantamento de dados, adequação, consultoria, desenvolvimento de novos requisitos, migração de dados, integração, capacitação, implantação da solução, manutenção e suporte técnico”, conforme descrição trazida na cláusula primeira da minuta do termo de contrato (fls. 303/314), que se complementa com o Projeto Básico de fls. 13/23 (Anexo I) e proposta comercial da futura contratada (fls. 93/117).

11. Sabido é que a licitação é regra nas contratações feitas pela Administração, conforme preceito contido no inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal⁵. Não obstante, considerando que o procedimento interno de qualquer

⁵Constituição Federal – “Artigo 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:



licitação se *“inicia com a identificação da necessidade a ser atendida, a apuração das soluções técnica e economicamente viáveis, a configuração do futuro contrato, e, por fim, a conformação do procedimento destinado à contratação.”*⁶, certo é afirmar que esses estudos preliminares podem levar à conclusão da inviabilidade de competição, conforme previsto no artigo 25, da Lei federal nº 8.666/92.

12. Adequada, portanto, é a lição da Professora Lúcia Valle Figueiredo⁷ ao afirmar que na *“inexigibilidade, afasta-se o dever de licitar, pela impossibilidade fática, lógica ou jurídica do confronto licitatório. A inexigibilidade de licitação não se situa, portanto, no campo normativo, mas no mundo dos fatos”*.

13. Nessa medida, desde a peça inaugural, há nos autos efetiva comprovação que laborou a Assessoria de Tecnologia de Informação do Gabinete da PGE no sentido de precisar as necessidades prementes e futuras para implantação de um sistema informatizado que, em linhas gerais, permita o gerenciamento de processos judiciais e administrativos.

14. Definido o objeto no Projeto Básico de fls. 13/23, houve a procura no mercado de produtos que atendessem às especificações pretendidas, resultando na detalhada análise técnica juntada a fls. 212/242 que, comparando as soluções obtidas, entende ser o programa de computador “SAJ – Sistemas de Automação da Justiça”, versão Advocacia Pública, também denominado SAJ/PJ, PGE.net e PGM.net,

(...)

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.”

⁶Marçal Justen Filho, “Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, Dialética Editora, 9ª edição, p. 117. Anote-se, ainda que, nesse mesmo comentário o autor aponta que “A ‘mens legis’ consiste precisamente em impor à Administração o dever de abster-se de licitar impensadamente, descuidadamente. Caracteriza-se infração séria aos deveres inerentes à atividade administrativa a ausência da adoção das providências indispensáveis à avaliação precisa e profunda das necessidades e das soluções que serão implementadas posteriormente. Todas essas atividades preliminares destinam-se a evitar surpresas, desperdício de tempo e de recursos públicos e início de projetos inviáveis.”

⁷Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferraz, “Dispensa e Inexigibilidade de Licitação”, Editora Revista dos Tribunais, 1ª edição, p. 113



exclusivamente desenvolvido e comercializado pela empresa “Softplan Planejamento e Sistemas Ltda” (certidão da Associação Brasileira de Software, juntada a fls. 249/251), a melhor solução para atender à necessidade da PGE, porquanto todas as funcionalidades do PB são atendidas pelo aplicativo, *“dependendo apenas de configuração para adequação às características da PGE”*.

15. Tecnicamente leiga, não cumpre a esta parecerista imiscuir-se na avaliação realizada pelo órgão administrativo que detém atribuição e competência para tanto. Apesar disso, salta aos olhos a comprovação, trazida pela empresa, de sua experiência na prestação de serviços para órgãos públicos, bem assim, o seu prévio conhecimento técnico dos sistemas implantados na Coordenadoria de Precatórios da PGE e no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, decorrente da sua contratação anterior para tais finalidades. Nessa parte, destaco a abordagem feita na manifestação de fls. 212/242, em especial fl. 223, último parágrafo: *“O fato do sistema SAJ já contar com essa funcionalidade, pronta e testada em outros estados, é uma vantagem que nenhum outro fornecedor será capaz de oferecer, considerando-se ser a Softplan detentora de exclusividade em sistemas para a integração da advocacia pública com as demais esferas administrativas e judiciais.”*.

16. Evidencia-se que a inexigibilidade de licitação decorre da singularidade do objeto ou, mais precisamente, da singularidade do interesse público⁸, atentando-se para o fato que embora a expressão “natureza singular” conste apenas do inciso II, do artigo 25, da Lei federal nº 8.666/93, *“nada impede a generalização do conceito para todos os casos de inexigibilidade. Em todos os casos de inviabilidade de competição, há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse público dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea.”*⁹.

⁸Nas palavras do Professor Marçal Justen Filho *“(…) a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse público a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender o interesse público ou pela impossibilidade de atendimento ao interesse público, de modo equivalente, através de outro objeto.”* Ob. cit., p. 272.

⁹Marçal Justen Filho, ob. cit. p. 271/272.



17. Portanto, a situação do presente expediente enquadra-se tanto no inciso II, do artigo 25, da Lei federal nº 8.666/93, como no inciso I, desse mesmo dispositivo pois, até como consequência da notória especialização da empresa na área de desenvolvimento de sistemas informatizados de gerenciamento de processos judiciais direcionados à advocacia pública, é esta mesma empresa detentora de certificado de exclusividade de desenvolvimento, de direitos autorais e de comercialização do programa de computador que, em conjunto com os serviços pretendidos, foi, pelo órgão técnico administrativo, declarado como a melhor, mais adequada e satisfatória solução para as necessidades da PGE.

18. A compatibilidade de preços e vantajosidade da proposta da empresa que se pretende contratar foram objeto de análise a fls. 225/239, concluindo o órgão técnico que *“os preços da proposta estão de acordo com o escopo dos serviços a serem prestados, e compatíveis com os praticados no mercado”* acrescentando-se que *“a oferta também guarda proporcionalidade com os preços cobrados pela Sofiplan de outras Procuradorias que já utilizam a ferramenta.”* (v. em especial fl. 241).

19. Justificada a pretensão tecnicamente, a escolha pela contratação direta da empresa parece ser, efetivamente, a solução mais adequada frente à singularidade do interesse público e a notória especialização da futura contratada, sendo recomendável, porém, que para o fim de corroborar especificamente a possibilidade de interação com o Tribunal de Justiça de São Paulo, seja trazido aos autos atestado daquele órgão atinente ao seu desempenho na prestação dos serviços contratados.

20. Anoto que, apesar de cuidar-se aqui de contratação direta por inexigibilidade de licitação, tal não afasta a necessidade de observância dos requisitos procedimentais e legais incidentes, em especial aqueles contidos no artigo 7º, da Lei federal nº 8.666/93.

21. O Projeto Básico juntado a fls. 13/23 foi aprovado pela autoridade competente (fl. 329) e, juntamente com a proposta comercial da contratada (fls. 93/117), traz o detalhamento do objeto e as condições de execução dos serviços,

impresso oficial



merecendo, como parte efetivamente integrante do instrumento contratual (cláusulas primeira e segunda da minuta do termo contratual), serem, ambos, indicados como anexos na minuta de contrato.

22. Analisando a proposta, verifico a existência de disposições incompatíveis com a minuta do termo de contrato (faturas pagas em até dez dias após sua emissão, previsão de reajuste em prazo inferior a doze meses, fl. 115), o que, de acordo com o parágrafo terceiro, da cláusula primeira, do instrumento contratual (fl. 304), se resolve pela prevalência do disposto neste último. Porém, há outras disposições que impõe obrigações à CONTRATANTE, em especial as atinentes à infra-estrutura (item 05, fls. 106/110), que, constando da proposta que é parte integrante do contrato e não contrárias ao que ele dispõe, merecem cuidadosa apreciação por parte da PGE, para que não reste frustrada a realização do objeto aqui pretendido.

23. A planilha orçamentária com a composição dos custos unitários dos serviços está juntada a fl. 243 e apresenta a totalização do contrato no valor de R\$ 4.511.400,00 (quatro milhões, quinhentos e onze mil e quatrocentos reais), com cronograma de desembolso conforme o prazo de execução do objeto (dezoito meses), sendo R\$ 1.418.000,00 (um milhão, quatrocentos e dezoito mil reais) para o ano de 2008, R\$ 1.596.771,43 (um milhão, quinhentos e noventa e seis mil, setecentos e setenta e um reais e quarenta e três centavos) para o ano de 2009 e R\$ 1.496.628,57 (um milhão, quatrocentos e noventa e seis mil, seiscentos e vinte e oito reais e cinquenta e sete centavos) para o ano de 2010.

24. A reserva de recursos para atendimento da despesa no presente exercício consta a fl. 247, cumprindo observa-se que, nos termos do artigo 57, inciso II, da Lei federal nº 8.666/93, deve restar evidenciado que o objeto pretendido faz parte de projeto contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, o que, então, autorizaria a sua celebração ainda que a duração ultrapasse o ano orçamentário em curso.

25. As certidões, declarações e documentos, referentes à empresa a ser contratada, que foram juntadas aos autos, atendem às normas aplicáveis,



cumprindo, porém, atualizarem-se, no momento da assinatura do termo contratual, aqueles documentos com prazo de validade vencido.

26. A minuta do termo de contrato juntada a fls. 304/314, por mim rubricada em todas as suas laudas, necessita, a meu ver, de alguns ajustes:

26.1. Considerando a existência de serviços que somente serão pagos de acordo com a sua demanda, recomenda-se a substituição da redação do § 2º, da cláusula primeira, passando a ser:

“Cláusula Primeira – (...)

(...)

§2º - O regime de execução deste CONTRATO é:

- I) empreitada por preço global para os serviços especificados nos incisos I, II, III e IV da cláusula quarta;**
- II) empreitada por preço unitário para os serviços especificados nos incisos V e VI, da cláusula quarta.”**

26.2. Conforme consta do preâmbulo do instrumento, nas disposições contratuais dever-se-á denominar a PGE sempre como **CONTRATANTE** e a empresa “SOFTPLAN” como **CONTRATADA**. Nesse sentido, revistas devem ser as diferentes denominações utilizadas na cláusula terceira, de acordo com os apontamentos feitos no corpo da própria peça.

26.3. A cláusula quarta deverá ser corrigida em sua concordância e seqüência de atos a serem praticados pela **CONTRATADA**, assim esta “obriga-se a fornecer e executar os serviços, objeto deste CONTRATO, (...)”.

26.4. Mencionar no §1º, da cláusula quarta, a Resolução que fundamenta a aplicação da fórmula paramétrica indicada.

26.5. Para maior clareza das fases a serem observadas na contratação pretendida, trazer o cronograma constante a fls. 104/105 (proposta) como anexo do termo contratual, passando, então, a cláusula quinta, em sua parte final, a dispor

Imprensaoficial



"(...) conforme estipulado no Projeto Básico e de acordo com o cronograma constante da proposta da CONTRATADA, destacado como Anexo 'X'".

OK

26.6. Complementar a **cláusula nona**, a saber, *"(...) de acordo com o ajustado **na cláusula terceira**."*

OK

26.7. Substituir, na **cláusula décima, parágrafo segundo**, a palavra "verificada" por "**atestada**", por precisar a emissão de um documento atinente a execução satisfatória dos serviços.

26.8. Acrescer na **cláusula décima** o seguinte parágrafo: *"§ 6º - As notas fiscais/faturas que apresentarem incorreções serão devolvidas à CONTRATADA para as devidas correções. Nesse caso, o prazo de que trata o parágrafo 2º desta cláusula começará a fluir a partir da data de apresentação da nota fiscal/fatura sem incorreções."*

OK

27. Com estas considerações, concluo que não há, no mais, óbices jurídicos ao prosseguimento da contratação pretendida, pelo que proponho o retorno dos autos ao Departamento de Administração da PGE para as necessárias providências e prolação, pela autoridade competente, do despacho de inexigibilidade de licitação, com posterior encaminhamento ao Sr. Procurador Geral do Estado, para fins de ratificação do ato, com fundamento no artigo 26, da Lei federal nº 8.666/93.

28. Submeto o presente à superior análise da Sra. Subprocuradora Geral do Estado – Área da Consultoria.

Subg. Consultoria, 10 de dezembro de 2008.

CÉLIA ALMENDRA RODRIGUES

Procuradora do Estado Assessora



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

1342
10

PROCESSO: GDOC 18487-775953/2008

INTERESSADO: GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

ASSUNTO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE PROCESSOS JUDICIAIS

De acordo com o Parecer GPG/Cons. nº 89/2008.

Restitua-se o expediente ao Departamento de Administração da PGE, para ciência e providências pertinentes, com posterior envio ao Sr. Procurador Geral do Estado para deliberação, nos termos do artigo 26, da Lei federal nº 8.666/93.

Subg. Consultoria, 10 de dezembro de 2008.

Maria Christina Tibiriçá Bahbouth
MARIA CHRISTINA TIBIRIÇÁ BAHBOUTH
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA JURÍDICA