



PARECER JURÍDICO 029/2025

PROCESSO LICITATÓRIO Nº: 0029/2025 – IDURB

MODALIDADE: Dispensa de Licitação 006/2025

INTERESSADO: INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
- IDURB

ASSUNTO: Contratação de empresa especializada para fornecimento de licenças de uso de software, incluindo serviços de implantação, treinamento, suporte e manutenção, visando à gestão da qualidade e à otimização dos processos estratégicos do Instituto de Desenvolvimento Urbano – IDURB de Canaã dos Carajás-PA.

VALOR: R\$ 61.233,32 (Sessenta e Um Mil, Duzentos e Trinta e Três Reais e Trinta e Dois Centavos).

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS.
Dispensa de Licitação – na forma Eletrônica.

RELATÓRIO

Trata-se o presente expediente de processo administrativo cuja finalidade é a contratação de empresa especializada para fornecimento de licenças de uso de software, incluindo serviços de implantação, treinamento, suporte e manutenção, visando à gestão da qualidade e à otimização dos processos estratégicos na modalidade DISPENSA DE LICITAÇÃO, no âmbito do Instituto de Desenvolvimento Urbano – IDURB, no Município de Canaã dos Carajás-PA.



O objeto do presente processo é o fornecimento de uma prestação de serviços de excelência, tanto ao público em geral quanto as demais secretarias municipais, pois que visa a implementação de um sistema de Gestão da Qualidade, adaptando-se aos requisitos de padrões reconhecidos, como a ISSO 9001.

O Instituto de Desenvolvimento Urbano de Canaã dos Carajás - IDURB, representado pelo seu Presidente, devidamente nomeado (Portaria GP nº 249/2025), submete à nossa apreciação o presente procedimento no qual requer análise jurídica da legalidade do processo administrativo de licitação, conforme justificativa e especificações constantes do Estudo Técnico Preliminar e seus anexos.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- I) Documento de Oficialização de Demanda;
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Análise (Mapa) de Risco;
- IV) Termo de Referência
- V) Estimativa da despesa;
- VI) Previsão de recursos orçamentários;
- VII) Requisitos de habilitação e qualificação mínima necessário;

DA APRECIAÇÃO JURÍDICA E SUA FUNDAMENTAÇÃO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de analisar a possibilidade do referido processo, via DISPENSA DE LICITAÇÃO na forma prevista na Lei 14.133/21 – que prevê a possibilidade de Dispensa de Licitação em casos específicos, incluindo a aquisição de bens e serviços.

A fundamentação deste parecer está baseada nas disposições legais aplicáveis, notadamente na Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) que assim dispõe:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.



§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos para a melhor consecução do interesse público. Com efeito, pressupõe-se em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel desta assessoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância desses apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.



DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E ANÁLISE DA DISPENSA

A dispensa de licitação em regra é uma exceção ao princípio geral de que as contratações públicas devem ser precedidas de procedimento de contratação direta. Entretanto, a própria norma legal prevê dispositivo norteando os casos em que a licitação é dispensável, entre elas, quando há inviabilidade de competição, seja porque só existe um objeto ou serviço, seja por outras razões específica previstas em lei.

Importante ressaltar que a Dispensa de licitação se encontra fundamentada no Art. 75 da Lei Federal nº 14.133/21, que prevê a possibilidade de dispensa de licitação em casos específicos, incluindo a aquisição de bens ou serviços. Vejamos:

“Art. 75. É dispensável:

.....

II – para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 62.725,59 (sessenta e dois mil, setecentos e vinte e cinco reais e cinquenta e nove centavos;”

No caso em análise, a aquisição do referido software é fundamental, pois além de modernizar a gestão do IDURB, permitirá a automação e a integração de processo-chave, como a gestão documental, riscos, auditorias e ocorrências. Trata-se, portanto, de utilizar a tecnologia para aprimorar a eficiência operacional, garantindo conformidade com os padrões de qualidade, aumento da transparência, bem como o fornecimento de dados estruturados quando da tomada de decisão estratégica.

Ademais, a implementação da gestão da qualidade, com base na certificação da ISO 9001, demanda a execução de atividades administrativas e operacionais contínuas por parte deste Instituto, vez que o objeto do contrato é o fornecimento de licença de uso de software para a Gestão da Qualidade, incluídos os serviços essenciais de implantação, treinamento de pessoal, suporte técnico e manutenção contínua da ferramenta.



Considerando as disposições legais aplicáveis e as circunstâncias específicas que fundamentam a solicitação de dispensa de licitação, verifica-se que há viabilidade jurídica para a dispensa. Fundamental, entretanto, que a solicitação seja devidamente fundamentada e documentada, com apresentação de provas das circunstâncias que justificam o pedido.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo de contratação direta é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

O artigo 18 e seus incisos, da Lei nº 14.133/21, elenca as providências e documentos necessários que devem instruir a fase de planejamento.

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento para aquisição do software pressupõe a própria necessidade administrativa contemplando também os serviços essenciais de implantação, treinamento de pessoal suporte técnico e manutenção contínua.

Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo de contratação direta deve revelar esse encadeamento lógico.



Estudo Técnico Preliminar - ETP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;



X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo § 2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

In casu, observa-se que estão contempladas as exigências legais e normativas, sendo conveniente ressaltar que a necessidade da aquisição do software está plenamente justificada, principalmente quando o Órgão está em fase de implantação da ISSO 9001.

DA ANÁLISE DE RISCOS

Foi apresentado aos autos o Mapa de Riscos em atendimento ao regramento da norma imposto pelo art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021 para a contratação vertente. Portanto, satisfeitos os requisitos legais.

No caso dos autos, além dos aspectos específicos tratados nos tópicos seguintes, vale registrar que foram atendidos os pressupostos de legalidade, notadamente a inclusão da natureza do objeto e prazo do contrato.



TERMO DE REFERÊNCIA

Segundo a legislação em vigor o Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022. Vejamos:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

(...)

No caso dos autos, além dos aspectos específicos tratados nos tópicos seguintes, vale registrar que foram atendidos os pressupostos de legalidade,



notadamente quanto ao objeto, prazo e vigência de 12 (doze) que, inclusive quanto a possível prorrogação, conforme as condições estabelecidas na Lei nº 14.133/2021.

E por fim, a justificativa apresentada comprova-se, pois que diante da implantação da Gestão da Qualidade por meio da ISO 9001 se faz necessária a aquisição do software e também dos serviços a serem prestados, inclusive de manutenção do referido software.

DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da contratação direta deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429/1992:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: [\(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

E ainda a Lei nº 14.133/2021 que em seu Art. 105 diz:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. (grifou-se)



In casu, observa-se que todos os pressupostos foram observados, em conformidade com as normas pertinentes, inclusive a Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Portanto, constata-se que a despesa decorrente da aquisição do equipamento está devidamente prevista.

CONCLUSÃO

Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, conclui-se que é juridicamente viável a dispensa de licitação para aquisição de software, quando da implantação do sistema de Gestão da Qualidade – ISSO 9001, tudo nos termos do Art. 75 da Lei 14.133/2021. Recomenda-se, portanto, a dispensa de licitação para aquisição direta do software.

Por último, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo e recomenda-se, portanto, à autoridade competente que autorize a dispensa de licitação para aquisição de referido software, conforme farta documentação acostada aos autos, observando-se os termos e condições estabelecidos na legislação aplicável.

À consideração superior.

Dra. MARILDA NATAL – OAB-PA 10.539

Assessoria Jurídica / Port. 013/2025