



Parecer Jurídico

Nº-02.26/2024

Código verificador: 3587.0011.0224-1

PARECER JURÍDICO

CONSULENTE: Câmara Municipal de Paragominas – PA.

INTERESSADO: Vereador Presidente Eder Ribeiro da Silva.

REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 001/2024-CMP

- **Inexigibilidade de Licitação:** 001/2024-CMP

- **Objeto:** Contratação de empresa para prestação de serviços de uso de licença de sistema de processo legislativo, contratações públicas e gestão de contratos, por meio de software como serviço - SAAS, a fim de atender as necessidades da Câmara Municipal de Paragominas.

EMENTA: Parecer Jurídico. Licitação Inexigível. Processo Administrativo nº 001/2024-CMP, Inexigibilidade de Licitação nº 001/2024-CMP. Caput e inciso I do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021. Atendimento aos requisitos exigidos. Objeto: Contratação de empresa para prestação de serviços de uso de licença de sistema de processo legislativo, contratações públicas e gestão de contratos, por meio de software como serviço - SAAS, a fim de atender as necessidades da Câmara Municipal de Paragominas.

1. RELATÓRIO

A Consulente Câmara Municipal de Paragominas/PA, encaminhou a esta Consultoria o Processo Administrativo nº 001/2024-CMP, que versa sobre a Inexigibilidade de Licitação nº 001/2024-CMP, que tem como objeto a “Contratação de empresa para prestação de serviços de uso de licença de sistema de processo legislativo, contratações públicas e gestão de contratos, por meio de software como serviço - SAAS, a fim de atender as necessidades da Câmara Municipal de Paragominas”, solicitando a emissão de Parecer Jurídico sobre a possibilidade de contratação direta da empresa INTGEST – Inteligência e Gestão Tecnológica LTDA CNPJ/MF nº 29.856.088/0001-20, no valor global estimado em R\$ 87.600,00 (oitenta e sete mil e seiscentos reais).

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

a) termo de abertura do processo administrativo;



Parecer Jurídico

Nº-02.26/2024

Código verificador: 3587.0011.0224-2

- b) documento de formalização da demanda;
- c) estudo técnico preliminar;
- d) termo de referência;
- e) aprovação e autorização da autoridade competente;
- f) declaração de dotação orçamentária;
- g) portaria de nomeação da autoridade do Departamento de Compras, Licitação e Contrato;
- h) portaria de designação do agente de contratação e equipe de apoio;
- i) autuação;
- j) relatório da licitação;
- k) minuta contratual;
- l) demais documentos de andamento processual.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Consultoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art. 53 da Lei Federal nº 14.133/21.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a Câmara Municipal de Paragominas no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

Esta é a síntese.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Limites da análise jurídica.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à Consultante no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas por este jurídico. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre



Parecer Jurídico

Nº-02.26/2024

Código verificador: 3587.0011.0224-3

temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

2.2 Requisitos específicos para a contratação por inexigibilidade

Nossa Carta Magna estabelece que, como regra, que as contratações realizadas pela Administração Pública devem ser realizadas por meio de procedimento licitatório prévio, assegurando igualdade de condições a todos concorrentes, nos seguintes termos:

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 - ressaltados 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. (Destacamos)

.....

Noutro giro, que se pese o procedimento licitatório ser a regra, a Constituição da República, ao inaugurar o citado comando legal, ressalva os casos especificados na legislação em que o dever de licitar não será exigido.

No mesmo sentido, a nova Lei que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei Federal nº 14.133/2021), regulamentou a previsão contida na Constituição Federal, para a pretendida contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação no caput e inciso I de seu art. 74, que dispõe:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: (destacamos)

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos; (destacamos)

[...]





Parecer Jurídico

Nº-02.26/2024

Código verificador: 3587.0011.0224-4

Tem de reconhecer-se, portanto, que é dever do legislador infraconstitucional prever as hipóteses de contratação direta, atentando para os casos onde realizar prévia licitação comprometeria os valores da República, da moralidade e da isonomia.

Diante disso, poderia se concluir com a constatação de que a maior peculiaridade da disciplina constitucional não consiste em “permitir” contratações diretas como exceção à regra geral da prévia licitação. Essa solução impunha-se como derivação direta e inafastável dos princípios constitucionais.

Daí se extrai que a contratação direta, sem licitação, envolve o compromisso da Constituição com a aplicação da melhor solução para o caso concreto. O instituto da contratação direta se enquadra no mesmo âmbito da discricionariedade administrativa. Em todos os casos, trata-se da impossibilidade de uma disposição normativa impor, exaustiva e aprioristicamente, uma solução determinada para problemas que podem configurar-se na realidade social com as mais variadas características. Trata-se, portanto, a imposição normativa de que o aplicador do Direito adote, no caso concreto, a melhor solução possível.

2.3 Processo de contratação direta.

O art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

Em sede de regulamento interno, o art. 20 da Portaria nº 027/2024-GP/CMP tratou do fluxo e documentos essenciais ao procedimento:

Art. 20. O processo de inexigibilidade de licitação deve observar, no mínimo, ao que preceitua o art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, e ao qual será observado o seguinte fluxo juntando oportunamente os documentos:



Parecer Jurídico

Nº-02.26/2024

Código verificador: 3587.0011.0224-5

- I - ETP de responsabilidade do Departamento de Patrimônio e Suprimentos, observando, no que couber, o art. 12 desta Portaria;
- II - TR, AP e PB de responsabilidade da Secretaria Geral, observando, no que couber, o art. 13 desta Portaria;
- III - aprovação do ETP e TR, AP ou PB pela autoridade competente;
- IV - envio do procedimento ao agente público responsável pela condução do procedimento;
- V - documentos de que trata o art. 72, e os que demonstram as condições dos parágrafos do art. 74, ambos da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme o caso;
- VI - relatório de autuação da inexigibilidade, observando, no que couber, o art. 14 desta Portaria;
- VII - minuta do contrato, quando for o caso;
- VIII - parecer jurídico;
- IX - manifestação do controle interno;
- X - ratificação da autoridade superior; e,
- XI - publicação da ratificação.

Dito isso, em análise dos documentos juntados aos autos verificamos o preenchimento das exigências legais.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos a análise a título de orientação jurídica dos principais documentos supracitados, para fins verifica a sua conformidade, no que couber, com a padronização dos modelos e dos regulamentos editados do Poder Executivo Federal, conforme preceituam os art. 29 e 30 da Portaria 027/2024-GP/CMP, que pela importância passo a transcrevê-los:

Art. 29. Com base no inciso IV do art. 19 da Lei Federal nº 14.133/2021, até a elaboração dos próprios modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, o Poder Legislativo adotará os modelos do Poder Executivo federal.

Parágrafo único. Para fins do que preceitua o caput deste artigo, os modelos do Poder Executivo federal deverão ser utilizados no que couber e com as devidas modificações.

Art. 30. Com base no art. 187 da Lei Federal nº 14.133/2021, até a elaboração dos próprios regulamentos, o Poder Legislativo aplicará os regulamentos editados pela União para execução da referida Lei.

Parágrafo único. Para fins do que preceitua o caput deste artigo, será aplicada a parte da regulamentação que couber, com as devidas modificações.

Documentos necessários ao planejamento da contratação



Parecer Jurídico

Nº-02.26/2024

Código verificador: 3587.0011.0224-6

De acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021, a IN SGD/ME nº 94, de 2022, no que cabe a esta Câmara Municipal, deverá ser produzido os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação

Quanto ao estudo técnico preliminar, o planejamento deverá certificar-se de que trazem, no que couber, os conteúdos previstos no art. 11, da IN SGD/ME nº 94, de 2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- Definição e especificação das necessidades de negócio e tecnológicas, e dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução de TIC, contendo de forma detalhada, motivada e justificada, inclusive quanto à forma de cálculo, o quantitativo de bens e serviços necessários para a sua composição (inc. I).
- Estimativa do custo total da contratação (inc. IV).
- declaração da viabilidade da contratação, contendo a justificativa da solução escolhida, que deverá abranger a identificação dos benefícios a serem alcançados em termos de eficácia, eficiência, efetividade e economicidade. Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos acima deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58, de 2022 (inc. V).

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar.

Gerenciamento de riscos.

Cabe pontuar que “**Mapa de Riscos**” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual é tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

O Gerenciamento de Risco se materializa pela denominada “Análise de Riscos” e foi observado no ETP, com indicação do risco da probabilidade, do impacto, das medidas preventiva e das medidas de contingências.





Parecer Jurídico

Nº-02.26/2024

Código verificador: 3587.0011.0224-7

Termo de referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter, no que couber, a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021). E, no que couber, os conteúdos previstos no art. 11, da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

Demonstração de que se trata de contratação com inviabilidade de competição e de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos

O caput do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, dispõe em sua primeira parte que é inexigível a licitação quando inviável a competição. No caso dos autos consta a descrição da necessidade e a busca no mercado de empresas que prestam os serviços pretendidos, porém apenas uma conseguiu cumprir os requisitos de qualificação e desempenho. Consta ainda teste e aprovação pela equipe técnica e a declaração do departamento técnico que os serviços pretendidos não se enquadra como comuns.

Da mesma sorte, se pretende a contratação de sistema legislativo que só é fornecido por empresa ou representante comercial exclusivos, conforme contrato de exclusividade juntado aos autos.

Dessa forma, a Administração **deve demonstrar**, nos autos, a capacidade técnica da empresa a ser contratada para que haja o enquadramento perfeito.

No caso em análise, a Administração demonstrou a especialidade da demanda por meio dos documentos colecionado e no TR. Destarte, indubitavelmente, no caso dos autos, o objeto pretendido, além de não poder ser escolhido por critérios objetivos, trata-se de um serviço/locação que é revestido de especial complexidade que exige conectividade e compatibilidade de sistemas, que só existe um prestador que é capaz de realizar.

Sobre a **RAZÃO DA ESCOLHA e a JUSTIFICATIVA DO PREÇO**, preceituada no inciso VI e VII ambos do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, estão está caracterizada pelo fato de a INTGEST ser a única empresa que apresentou proposta com sistema que atendesse às necessidades da Administração e apresentou proposta com valor compatível ao que pratica no mercado.

Documento da habilitação/qualificação

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação de qualificação/habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos



Parecer Jurídico

Nº-02.26/2024

Código verificador: 3587.0011.0224-8

aspectos essenciais à regularidade da contratação (inciso V do art. 72 c/c § 4º do art. 91, inciso XVI do art. 92, e art. 161 da Lei Federal nº 14.133/2021).

Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ;
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU; e
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

Verifica-se que foram juntados os documentos que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada, bem como a inexistência de óbices para a sua contratação.

Minuta padronizada de contrato

Para fins do que dispõe o art. 29 da Portaria nº 027/2024-GP/CMP, recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, IV, § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (§ 2º do art. 19, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei Federal nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

No caso, verifica-se que a Administração utilizou o modelo da minuta disponibilizado pela Advocacia-Geral da União.

A minuta de contrato está presente e encontra-se formalmente em ordem.



RAFAEL SUZUKI
SOCIEDADE IND. DE ADVOCACIA
CNPJ: 31.157.232/0001-81

Parecer Jurídico

Nº-02.26/2024

Código verificador: 3587.0011.0224-9

Disponibilidade orçamentária

No presente caso, em atenção ao inciso IV do art. 72, da Lei Federal nº 14.133/2021, consta a declaração da autoridade competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

Designação do agente público

Para a realização da contratação direta a autoridade competente deve designar o agente de contratação.

Publicação do edital e da lei de acesso à informação

Conforme o parágrafo único do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, bem como, consoante ao que impõe o art. 94 do mesmo diploma legal, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

3. DA CONCLUSÃO

Diante dos fatos acima articulados, com base nos autos do Processo Administrativo nº 001/2024-CMP, esta Consultoria Jurídica se manifesta pela REGULARIDADE JURÍDICA, da contratação direta da empresa INTGEST – Inteligência e Gestão Tecnológica LTDA CNPJ/MF nº 29.856.088/0001-20, no valor global estimado em R\$ 87.600,00 (oitenta e sete mil e seiscentos reais) por inexigibilidade de licitação, com base no caput e inciso I do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o nosso Parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas/PA, 04 de março de 2024.

RAFAEL SUZUKI - SOCIEDADE IND. DE ADVOCACIA

CNPJ/MF: 31.157.232/0001-81

RAFAEL ICHIRO GODINHO SUZUKI

Resp. Técnico – OAB/PA 20.328

Av. Presidente Vargas, Anexo do Posto Uraim, sala 8-B, Altos, Bairro Uraim, Paragominas/PA, CEP: 68.625-130
Fones (91): 99240-2777, e-mail: rafaelsuzuki.sociadv@gmail.com

Página 9 de 9