

Proc. Administrativo 7- 2.032/2024

De: Pedro P. - CONSULT-EXTR

Para: ST- LC- CT - Setor de Licitações e Contratos

Data: 29/10/2024 às 17:14:13

Setores envolvidos:

ST-COMP, GP, TI, ST- LC- CT, PGM, SEAF, SEDEC, CONSULT-EXTR

Assessoria para contratação de sistema de gestão pública

Segue parecer jurídico.

—

Pedro Henrique Piccini
Consultor Jurídico

Anexos:

PARECER_JURI_DICO_PRELIMINAR_ASSESSORIA_SOFTWARE_DE_GESTAO.pdf

PARECER JURÍDICO PRELIMINAR

Assunto: Análise e emissão de Parecer Jurídico em dispensa de licitação

Encaminhamento: Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC

Objeto: “*Contratação de empresa para prestação de serviço de assessoria em sistemas da informação, com objetivo de auxiliar na elaboração dos estudos de futuro processo licitatório para contratação de empresa de sistema de gestão pública.*”

I. RELATÓRIO

O Setor de Licitações e Contratos do Município de Xanxerê/SC, ao término da fase preparatória do certame, encaminhou a esta Procuradoria Jurídica os Autos de uma **Dispensa de Licitação**, para elaboração de Parecer Jurídico visando o controle prévio de legalidade acerca do procedimento adotado.

Trata-se de Processo cujo objeto refere-se à “*Contratação de empresa para prestação de serviço de assessoria em sistemas da informação, com objetivo de auxiliar na elaboração dos estudos de futuro processo licitatório para contratação de empresa de sistema de gestão pública.*”

Compulsando os Autos, verifico a juntada dos seguintes documentos, sucintamente elencados abaixo.

- I. Documento de Formalização de Demanda (**DFD**);
- II. Termo de Referência (**TR**), Estudo Técnico Preliminar (**ETP**), pesquisa de preços de mercado e outros documentos;

Recebo os Autos no estado em que se encontram, mediante solicitação dirigida a esta Procuradoria Jurídica, pelo qual procedo a análise e elaboração de Parecer Jurídico Preliminar.

É o lacônico relatório.

II. PARECER

II.I DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Cumpre esclarecer, preliminarmente, que o **parecer jurídico não tem o condão de imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas, administrativas ou econômico-financeiras adotadas no Edital**, limitando-se aos aspectos estritamente jurídicos da matéria ao estabelecer um controle sob o prisma da legalidade. É o entendimento do Tribunal de Contas da União, neste exato sentir:

*(...) O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. **O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital, como esta que determina o prazo para início da operação**. Neste caso, cabia ao gestor definir tal prazo.¹ (...) (Grifei)*

É, inclusive, o que recomenda a Consultoria-Geral da União, de acordo com o Manual de Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, senão:

O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto. (Grifei)

Portanto, passa-se à análise dos aspectos jurídicos do presente Processo Licitatório.

¹ Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 186/2010 – Plenário. Relator: Raimundo Carreiro. Processo n. 018.791/2005-4.

II.II DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Conforme dispõe o art. 53 da Lei nº 14.133/21, ao final da fase preparatória, seguirão os Autos até o órgão de assessoramento jurídico da Administração para emissão de parecer jurídico relacionado ao controle prévio de legalidade do processo. É a redação do citado artigo, senão, *in litteris*:

*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. (Grifei)*

O art. 72, do mesmo diploma, define que o processo de contratação direta deverá ser instruído com alguns documentos, sendo eles:

*Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: 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**. (Grifei)*

Em detida análise aos Autos, verifico que o Processo está instruído com (i) **Documento de Formalização de Demanda (DFD)**, informando qual a Secretaria

Requisitante; o responsável pela demanda; os agentes públicos envolvidos, entre outras informações; (ii) **Termo de Referência (TR)**, em que informada a definição do objeto, justificativa para contratação, **dotação orçamentária**, obrigações das partes, entre outras informações; e (iii) **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, elencando as razões, requisitos e soluções, bem como os elementos probantes relacionados a viabilidade técnica e econômica da contratação;

Cabe mencionar, aqui, que a Lei de Licitações (Lei nº 14.133/21), e o Decreto Regulamentador das Contratações Diretas em âmbito Municipal (Decreto nº 49, de 1º de fevereiro de 2024), permitem a contratação direta por dispensa de licitação **ausente o procedimento de “disputa” entre proponentes**, visto que as contratações que tratam os **incisos I e II** do caput do art. 75 da Lei de Licitações serão **“preferencialmente”** precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, e na oportunidade em que houver **“manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados”**.

Veja-se a redação do parágrafo terceiro do art. 75 da Lei nº 14.133/21, e o art. 8º do Decreto nº 49, de 1º de fevereiro de 2024, senão:

*Art. 75. É dispensável a licitação: (...) § 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do **caput** deste artigo serão **preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial**, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e **com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados**, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.*

*Art. 8º. Nas hipóteses estabelecidas nos incisos I e II do art. 75 da Lei 14.133/2021, **havendo interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados**, o prazo fixado para abertura do procedimento e envio de lances não será inferior a 3 (três) dias úteis, contados da data de divulgação do aviso de contratação direta, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa. (Grifei)*

No caso em tela, justifica-se a escolha do fornecedor através das razões demonstradas no Termo de Referência, melhor destacadas no tópico subsequente.

Neste contexto, é possível aferir que os Autos atendem as exigências mínimas legais definidas em lei e decreto regulamentador. Por essa razão, resta assegurada a regularidade jurídica da instrução da fase interna (preparatória) do presente Processo, vez que observada a sua compatibilidade com aquilo que define o ordenamento jurídico vigente.

II.II.I DA ANÁLISE DO TERMO DE REFERÊNCIA E ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

Define o art. 6º, inciso XXIII da Lei nº 14.133/21, que o **Termo de Referência** é documento necessário para a contratação de bens e serviços, e deverá conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos, senão:

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; (Grifei)

O inciso XX do mesmo artigo define, por sua vez, que o **Estudo Técnico Preliminar** é “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso

se conclua pela viabilidade da contratação”, devendo conter os seguintes elementos (Vide art. 18, inciso XI, §1º):

§ 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. (Grifei)

Analisando detidamente o **Termo de Referência (TR)** e o **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**, verifica-se que todos os requisitos/elementos exigidos nos citados artigos foram observados, não havendo sugestão de alteração/modificação.

No caso em tela, pretende o agente pela contratação da empresa **DECDATA LTDA (CNPJ: 46.079.617/0001-45)**, com fulcro no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/21, que dispõe acerca da possibilidade de contratação com ausência de processo licitatório “*que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras*”. Importa registrar que aludido valor já fora atualizado para o montante de **R\$ 59.906,02** (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos), conforme lê-se do Decreto nº 11.871/23, e que o valor da contratação (**R\$ 21.600,00 (vinte e um mil e seiscentos reais)**), não ultrapassará esse montante.

Para **justificar** a contratação, assim consta no Termo de Referência:

“A contratação de assessoria na área de sistemas de informação para auxiliar na elaboração de novo edital de contratação do sistema de gestão pública da Prefeitura de Xanxerê, o qual atualmente possui o Contrato nº 0135/2020, com a empresa Betha Sistemas Ltda, válido até 31/12/2024. O sistema de gestão pública é um serviço essencial para o bom funcionamento de todos os setores, além dos serviços utilizados pelo público externo, como portal da transparência, emissão de notas, guias, etc. A assessoria especializada tem conhecimento técnico e experiência para identificar possíveis irregularidades e orientar o gestor público em relação aos procedimentos adequados a serem adotados na nova contratação. Ainda, a assessoria visa auxiliar na elaboração na fase interna do processo licitatório, evitando irregularidades e, conseqüentemente, prejuízo ao erário. Além disso, a contratação futura do software possui especificidades muito técnicas, sendo que a Prefeitura de Xanxerê não possui profissionais técnicos com conhecimento para elaboração desse processo licitatório, justificando a necessidade da contratação de assessoria, de acordo com o Art. 19 do Decreto Municipal nº 363/23, e conforme § 4º do Art. 8º da Lei nº 14.133/21 § 4º: Em licitação que envolva bens ou serviços especiais cujo objeto não seja rotineiramente contratado pela Administração, poderá ser contratado, por prazo determinado, serviço de empresa ou de profissional especializado para assessorar os agentes públicos responsáveis pela condução da licitação. Diante do exposto, justifica-se a contratação de empresa para assessoria na elaboração dos estudos da futura contratação de software de gestão pública.”

Para comprovar a **razão da escolha do fornecedor**, consta do Termo de Referência, por sua vez, o seguinte:

“Em análise aos presentes autos, observamos que foi realizada pesquisa de preço e que se obteve um valor dentro dos limites estabelecidos no artigo 75 da lei nº 14.133/2021. A empresa DECDATA LTDA, devidamente inscrita no CNPJ nº 46.079.617/0001-45, apresentou proposta no valor global de R\$ 21.600,00 (Vinte e um mil e seiscentos reais) e documentos de habilitação, sendo valor compatível com valor de mercado, conforme pesquisa preliminar de preço. Diante disso, a escolha de contratar a empresa acima descrita está vinculada ao menor preço global apresentado entre os orçamentos apresentados.”

Ademais, verificando-se as justificativas apresentadas, bem como a **pesquisa de preços e os orçamentos alocados em anexo ao TR**, percebe-se que o **valor orçado pela empresa que se pretende contratar é, de fato, a mais vantajosa à Administração, não havendo razões para a busca de proposta adicionais**; logo, adequado que se utilize da modalidade de dispensa “sem disputa”.

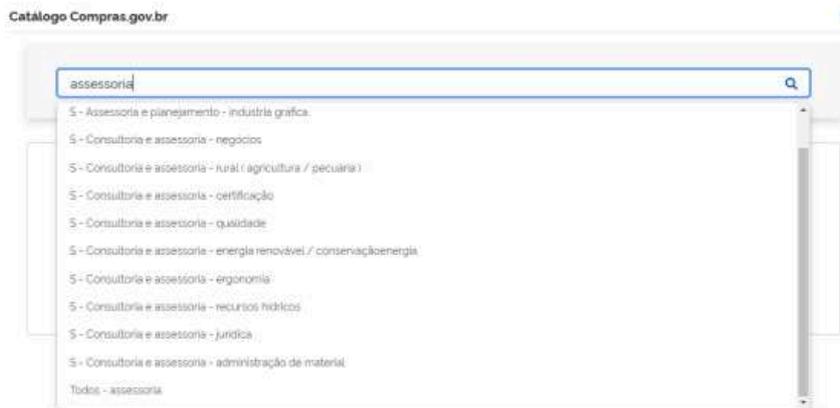
Com relação à estimativa de custos (elaboração de pesquisa de preços), a ser realizado na forma do **DECRETO MUNICIPAL Nº 07**, de 08 de janeiro de 2024², verificou-se que a mesma fora realizada através de orçamentos com fornecedores do objeto que se pretende contratar. Entretanto, foram justificadas as razões pela ausência de pesquisa no Painel de compras do Governo Federal, bem como em contratações similares feitas pela Administração Pública, senão, veja-se:

5. Levantamento de Mercado

Para fins deste Estudo Técnico Preliminar, a Administração adotou o previsto no inciso I, II e IV do art. 5º do Decreto nº 7/2024, de forma a verificar se o preço dos serviços a contratar é compatível com os valores praticados pelo mercado.

Seguindo o inciso I do Art. 5º do Decreto nº 7/2024, o painel de preços do ComprasGov não possui item específico de assessoramento ou consultoria para sistemas, conforme é possível analisar na imagem abaixo.

² Estabelece o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens, contratação de serviços em geral e para contratação de obras e serviços de engenharia no âmbito do município de Xanxerê/SC, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021.



Na sequência, em atenção ao inciso II do Art. 5º do Decreto nº 7/2024, não foi encontrado contratação de assessoria para contratação de sistema de gestão pública por outros órgãos públicos. A pesquisa foi realizada em site de busca da internet, bem como em sites de publicações oficiais, como: PNCP e DOM/SC.

Por fim, em atenção ao inciso IV do Art. 5º do Decreto nº 7/2024, foi buscado fornecedores desse serviço, inclusive em site do Tribunal de Justiça, onde é possível encontrar peritos de sistemas, o qual foi possível encontrar a empresa LOFFI Perícias e Consultorias Ltda, e em pesquisa na internet foi encontrado a empresa Decdata Ltda. Ambas as empresas forneceram orçamentos, sendo R\$ 45.500,00 e R\$ 21.600,00, respectivamente.

Os orçamentos diligenciados pelo agente de contratação obedeceram aos requisitos do art, 5º, §2º do Decreto acima citado.

Cabe destacar, ainda, que a fase preliminar do presente Processo foi realizada pelos agentes de contratação designados pelo Secretário Requisitante, restando observado o **princípio da segregação de funções**, na forma do art. 1º e 4º, inciso V do **DECRETO MUNICIPAL Nº 363**³, de 18 de outubro de 2023.

III. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, considerando que os presentes Autos se encontram dentro dos permissivos legais, notadamente com

³ Regulamenta as funções dos agentes públicos com atuação nas licitações e contratos administrativos, pela Nova Lei de Licitações – Lei Federal nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Poder Executivo Municipal de Xanxerê, e dá outras providências.

relação à Lei nº 14.133/21 e o Decreto Municipal nº 49/2024, exaro **OPINATIVO FAVORÁVEL** à realização da presente dispensa pretendida pela Administração Pública, ao fim de que seja promovida a contratação da empresa **DECDATA LTDA.**, com fulcro no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/21

É o parecer.

Xanxerê/SC, 29 de outubro de 2024

PEDRO HENRIQUE PICCINI

Consultor Jurídico do Município de Xanxerê

OAB/SC 61.229





VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 0E98-1511-A4DF-5008

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ PEDRO HENRIQUE PICCINI (CPF 087.XXX.XXX-06) em 29/10/2024 17:15:22 (GMT-03:00)
Papel: Parte
Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://prefxanxere.1doc.com.br/verificacao/0E98-1511-A4DF-5008>