



Ibirubá, 05 de julho de 2024

Parecer Jurídico: nº 001/2024

Interessado: Câmara de Vereadores de Ibirubá/RS

Consultante: [...].

Destinatário: Presidente e Agente de Contratação.

Assessores/Consultores: Karina Wilm Doninelli

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e contratos. empresa especializada, para a aquisição do Sistema de Compras e Licitações e a cessão de direito de uso do sistema de gestão, MÓDULOS SISTEMAS DE COMPRAS E SISTEMA DE LICITAÇÕES., com base no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021. Pela possibilidade de adoção do procedimento destinado à Inexigibilidade de licitação, desde que adotadas as providências recomendadas.

O órgão consultante solicita análise e emissão de parecer quanto à legalidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação de *empresa especializada, para a aquisição do Sistema de Compras e Licitações e a cessão de direito de uso do sistema de gestão, em caráter não permanente, instalação e parametrização, migração dos dados existentes, conversão de dados, desenvolvimento, atualização de versões dos softwares, de livre distribuição, manutenção, treinamento, suporte e assistência técnica para sistema informatizado integrado, de Compras e Licitações, para uso da Câmara Municipal de Vereadores de Ibirubá.*

Sob o aspecto da instrução processual necessária à realização de processo licitatório, os autos apresentam, sequencialmente, os seguintes documentos: DFD nº21/2024 para abertura do processo; Estudo Técnico Preliminar - ETP; Termo de Referência - TR; Orçamento; Contrato Social; Certidões que atestam a regularidade fiscal e trabalhista da pretensa contratada; Documentos pessoais do sócio; Declaração de que não emprega menor de idade; Contratos similares com outros órgão públicos que comprovam o valor de mercado praticado; Declaração de dotação orçamentária e autorização de despesa.

Passamos a considerar.



I – ANÁLISE

I.1. Do Regime Jurídico das Contratações Diretas. Requisitos para Contratação com Base em Inexigibilidade de Licitação. Inviabilidade de competição. Art. 74, caput, Lei n.º 14.133/2021

A Constituição da República estabelece para a Administração Pública a regra da licitação para contratação de obras e serviços, compras e alienações. Nos termos do art. 37, XXI, Constituição:

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.

Pela leitura da redação do dispositivo acima transcrito, verifica-se que o constituinte delegou ao legislador ordinário a fixação de hipóteses excludentes da regra da licitação. Nesse sentido, o art. 74, I, da Lei n.º 14.133/2021, determina que:

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

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;

A hipótese legal em referência no dispositivo acima transcrito concerne à contratação direta por inexigibilidade de licitação. O legislador presumiu que, diante de serviços exclusivos, a inviabilidade de competição estará sempre configurada.

Ainda a propósito, é firme o ensinamento doutrinário de que “a contratação direta, em caso de inexigibilidade de licitação, resulta da inviabilidade de competição”, notadamente em razão de ser inviável a competição por meio de certame licitatório, uma vez que “se trata de produtor ou fornecedor exclusivo” do bem a ser adquirido (MARINELA, Fernanda. Manual de Direito Administrativo. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 433).

Nesse passo, a contratação por inexigibilidade demanda que as características do prestador do serviço sejam singulares, a justificarem a escolha direta não precedida de licitação.



Uma vez estabelecidos os pressupostos materiais e formais que devem estar presentes para a validade da contratação direta pretendida, passemos à análise da contratação de empresa especializada, para a aquisição do Sistema de Compras e Licitações e a cessão de direito de uso do sistema de gestão, em caráter não permanente, instalação e parametrização, migração dos dados existentes, conversão de dados, desenvolvimento, atualização de versões dos softwares, de livre distribuição, manutenção, treinamento, suporte e assistência técnica para sistema informatizado integrado, de Compras e Licitações, para uso da Câmara Municipal de Vereadores de Ibirubá.

I.2. Da Análise do Objeto do Processo Administrativo nº 021/2024

Preliminarmente, insta salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, presta-se a presente consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

O processo em epígrafe veicula inexigibilidade de licitação para formalização de contrato de empresa especializada, para a aquisição do Sistema de Compras e Licitações e a cessão de direito de uso do sistema de gestão, em caráter não permanente, instalação e parametrização, migração dos dados existentes, conversão de dados, desenvolvimento, atualização de versões dos softwares, de livre distribuição, manutenção, treinamento, suporte e assistência técnica para sistema informatizado integrado, de Compras e Licitações, para uso da Câmara Municipal de Vereadores de Ibirubá.

A justificativa apresentada pelo Órgão Demandante interessado encontra-se no item 1 do ETP, nos seguintes termos:

Com o advento da Lei nº 14.133/21, o processo licitatório passou a ter como objetivos, assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; e, incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Neste sentido, surge a necessidade de contratação de uma empresa especializada, para a aquisição do Módulo de Compras e Licitações, no intuito de proporcionar maior celeridade e integração dos setores aos procedimentos de contratações públicas, cumprindo o propósito para que haja



exercício do controle na aplicação dos recursos em conformidade com a legislação vigente. Por esta razão, se faz imprescindível a aquisição do módulo de Compras e Licitações pois, além de estar de acordo com a Lei nº 14.133/21, possibilitará um avanço no processo de informatização dos setores a fim melhorar os controles, evitando custos desnecessários e retrabalhos dos servidores. Justifica-se ainda, que devido a referida atividade não ser a atividade fim da Câmara de Vereadores, faz com que esta não possua ferramenta própria e nem quadro de pessoal técnico para a sua realização, culminando com a necessidade da presente contratação.

Também apresenta em seu ETP informação de grande relevância para a presente contratação:

Considerando que a Câmara de Vereadores participou do processo Licitatória nº 009/2022, realizado pelo Executivo Municipal de Ibirubá, já possuímos sistema de Gestão Pública em uso pela Administração Pública, regidos pelo contrato nº 003/2022.

Ocorre que no levantamento da necessidade, naquele momento, na fase interna da licitação, a equipe de planejamento não levantou a necessidade de módulo de gestão de compras e licitações. Assim, com a implantação das rotinas estabelecidas pela Lei 14.133/2021, principalmente no que diz respeito às futuras publicações ao PNCP e Licitacon, o uso do módulo de gestão de compras e licitações se tornou fundamental para a gestão de governança da Câmara de Vereadores de Ibirubá.

Assim, havendo contrato de sistema de gestão pública vigente, em que o módulo compras e licitações não foi licitado para a Câmara de Vereadores, conforme comprovado pela documentação anexa, não há possibilidade de aditivo de acréscimo, pois não existe processo de contratação para este objeto.

Considerando não ser possível contratar módulo de sistema de maneira independente, pois o mesmo deve estar integrado aos demais (contabilidade, estoque, tesouraria, etc), a única alternativa de mercado existente na Lei 14.133/21 é a Inexigibilidade de Licitação, nos moldes do art. 74, caput, por sua inviabilidade de competição.

Quanto às justificativas técnicas apresentadas, lembre-se que não está na seara desta Assessoria Jurídica avaliá-las ou emitir juízo sobre a necessidade da contratação, pois essa tarefa envolve aspectos de caráter eminentemente técnicos, além de ponderação de conveniência e oportunidade. São, por isso, de competência exclusiva da Administração.

Assim, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico, cumpre-nos apenas alertar à autoridade Administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre esta a responsabilidade acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto e do seu planejamento.



A realização do processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, fundamentado na Lei n.º 14.133/2021, precisa guardar observância ao artigo 72, que assim dispõe:

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.

Parágrafo único. 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.

Necessário verificar a presença dos elementos enumerados no supracitado art. 72, Lei n.º 14.133/2021, que no presente caso **foi atendida PARCIALMENTE.**

Não foram apresentados:

- razão da escolha do contratado;
- justificativa de preço;
- autorização da autoridade competente.

No caso em exame, observa-se a inviabilidade fática de competição, impeditiva da realização de pesquisa de mercado a fim de se obter proposta econômica mais vantajosa, em razão da simples evidência de a empresa DIGIFRED SISTEMAS DE INFORMAÇÃO LTDA EPP ser a detentora do sistema gestão já contrato pela Administração Pública, através do processo Licitatória n.º 009/2022, realizado pelo Executivo Municipal de Ibirubá, regidos pelo contrato administrativo n.º 003/2022.

Consta ainda nos autos documentos que visam comprovar a regularidade fiscal e trabalhista da pretensa banda.



No que concerne à justificativa de preço, foram juntados contratos relativos a serviços prestados pela empresa em outros órgãos públicos. Isso porque na contratação por inexigibilidade pressupõe-se a inviabilidade de concorrência, de modo que também se torna inviável a pesquisa de mercado. Nesse caso, só resta verificar se há compatibilidade do valor da contratação com os preços cobrados anteriormente pelo particular em serviços prestados em outros ajustes.

Por fim, verifica-se a existência autorização da despesa por parte do setor de Contabilidade.

II. CONCLUSÃO

Pelo exposto, **recomenda-se:**

(i) seja colhida a autorização expressa da Presidente da Câmara de Vereadores de Ibirubá-RS;

(ii) seja anexado aos autos a razão da escolha do fornecedor e justificativa do preço, nos moldes dos documentos padrões utilizados pelo órgão;

Depois de realizadas as recomendações supra, conclui-se pela juridicidade da contratação direta com base no art. 74, I, Lei n.º 14.133/2021. Salienta-se, ainda, que, ao final, deve-se publicar o aviso de inexigibilidade de licitação na imprensa oficial, em atendimento ao disposto no parágrafo único do art. 72, da Lei n.º 14.133/2021.

É o Parecer que submeto à apreciação superior.

Ibirubá-RS, 05 de julho de 2024.

Karina Wilm Doninelli
OAB/RS 109.412