



PARECER JURÍDICO

Processo Administrativo nº. 2024.07.19.001.

Interessado: Departamento de Licitações e Contratos Administrativos.

Assunto: Parecer Jurídico Inicial e análise de minuta de contrato, cujo objeto é Contratação de empresa jurídica, especializada na implantação de licença de uso de software de sistemas de emissão de nota fiscal eletrônica, visando atender as necessidades do setor de tributação, vinculado à Secretaria de Finanças do Município de Viseu/PA.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 2024.07.19.001. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA JURÍDICA ESPECIALIZADA NA IMPLANTAÇÃO DE LICENÇA DE USO DE SOFTWARE DE SISTEMAS DE EMISSÃO DE NOTA FISCAL ELETRÔNICA VISANDO ATENDER AS NECESSIDADES DO SETOR DE TRIBUTAÇÃO, VINCULADO A SECRETARIA DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE VISEU/PA. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE DO ART. 75, IV, ALÍNEA “D” DA LEI Nº 14.133/2021. PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

I – Tendo a contratação atendido aos requisitos de validade e aos preços regulares de mercado, é possível sua celebração na forma apresentada.

II – Pelo prosseguimento, com observância do constante no presente parecer.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA JURÍDICA MUNICIPAL.

1. Preliminarmente, cumpre destacar que compete a essa procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

2. Dito isso, a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, incisos I e II do § 1º e § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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;

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.



3. Nesse sentido, a presente análise tem a finalidade de verificar a conformidade do procedimento, com as disposições fixadas na nova Lei de licitações, em especial no que tange a possibilidade legal de contratação direta para aquisição de bens e serviços, tendo por fundamento o artigo 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

4. Sendo assim, passa-se à análise dos atos preparatórios até então realizados pela administração municipal.

02. RELATÓRIO.

5. Através do Ofício nº 410/2024-CPL, o Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, dando prosseguimento ao trâmite processual, encaminha a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para análise da Dispensa de Licitação, que tem por objeto a “*Contratação de empresa jurídica, especializada na implantação de licença de uso de software de sistemas de emissão de nota fiscal eletrônica, visando atender as necessidades do setor de tributação, vinculado à Secretaria de Finanças do Município de Viseu/PA.*”

6. Instruem os autos os seguintes documentos:

- a) *Memorando nº 040/2024-STBF/SEFIN, encaminhado pelo Setor de Tributação à Secretaria de Gestão e Planejamento, encaminhando o Documento de Formalização de Demanda, bem como a solicitação de elaboração de Estudo Técnico Preliminar e Matriz de Riscos;*
- b) *Memorando nº 101/2024-GS/SEFIN/PMV, da Secretaria Municipal de Finanças o qual encaminha para o Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual a solicitação feita pelo Setor de tributação;*
- c) *Memorando nº 0.025/2024-DPTCA/SEGP, do Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual para a Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, encaminhando o Estudo Técnico Preliminar e a Matriz de Riscos solicitados;*
- d) *Ofício nº 013/2025-GS/SEGP, no qual a Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento encaminha para a Secretaria Municipal de Administração o Estudo Técnico Preliminar e a Matriz de Riscos, bem como solicita a elaboração do Termo de Referência;*
- e) *Termo de referência;*
- f) *Memorando nº 077/2024-GS/SEGP, da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, encaminhado para o Departamento de Pesquisa de Preço, solicitando pesquisa de mercado;*
- g) *Memorando nº 012/2024-DPP/SEGP, no qual o Departamento de Pesquisa de Preços encaminha para a Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento a cotação de preços e o mapa comparativo;*
- h) *Memorando nº.073/2024-GS/SGP, da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento, encaminhado ao Setor de Contabilidade solicitando dotação orçamentária;*
- i) *Memorando nº. 128/2024-GS/SEFIN, do Setor de Contabilidade indicando a existência de crédito orçamentário, e a respectiva dotação para o exercício financeiro de 2025;*
- j) *Memorando nº 075/2024-GS/SEGP, da Secretaria Municipal de Gestão e Planejamento para o Departamento de Licitações e Contratos Administrativos, no qual é solicitada a autuação do procedimento administrativo e elaboração da minuta do contrato;*
- k) *Protocolo do Processo Administrativo nº 2024.07.19.001;*
- l) *Ofício nº 410/2024-CPL, do Departamento de Licitações e Contratos Administrativos para a Procuradoria Jurídica, solicitando a emissão de Parecer Jurídico Inicial e análise da minuta do contrato;*
- m) *Minuta do Contrato;*

7. Em estrita observância aos preceitos legais, observa-se que os documentos existentes no processo administrativo, aparentemente, estão de acordo com os atos essenciais ao prosseguimento do feito, havendo zelo



para com os princípios gerais da licitação na realização dos atos administrativos necessários a contratação pretendida.

8. Após isto, vieram os autos para esta Procuradoria Jurídica para análise.
9. É o relatório.

03. FUNDAMENTAÇÃO.

10. A Constituição Federal determina em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade de as contratações de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serem precedidas de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação. Assim, no exercício de sua competência legislativa, a União editou a Lei nº 14.133/2021, que versa sobre as normas gerais atinentes aos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública.

“Art. 37. (...)

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.”

11. Como regra a Administração Pública para contratar serviços, ou adquirir produtos, ou produtos e serviços, encontra-se obrigada a realizar previamente processo administrativo de licitação, conforme previsto no dispositivo constitucional acima descrito e, segundo o art. 11 da Lei nº 14.133/2021, o processo licitatório tem por finalidade:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - 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;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

12. A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se, ademais, que o artigo 37, XXI da Constituição Federal prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória.



13. Desta feita, convém observar que a Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, ao regulamentar o art. acima referenciado, especifica algumas exceções em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível.

14. Com relação à licitação dispensável, as hipóteses estão previstas no art. 75 da Lei nº. 14.133/21. Nesses casos, a licitação é viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Todavia, o legislador elencou determinadas situações em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, para atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

IV - para contratação que tenha por objeto:

(...)

d) transferência de tecnologia ou licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida, nas contratações realizadas por instituição científica, tecnológica e de inovação (ICT) pública ou por agência de fomento, desde que demonstrada vantagem para a Administração;

15. Conforme previsto na norma superior, a realização do certame é a regra, contudo, a própria lei de licitações prevê situações em que é mais vantajoso para a Administração, a formalização da contratação direta, ou seja, sem que haja a necessidade do procedimento licitatório. Sabe-se que cabe ao administrador fazer a análise do caso concreto, com relação ao custo-benefício desse procedimento, levando-se em conta o princípio da eficiência e o interesse público que a contratação direta proporciona.

16. Contudo, ainda que se trate de contratação direta, faz-se necessária a formalização de um procedimento que culmine na seleção da proposta mais vantajosa e celebração do contrato.

17. A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos em seu art. 72, traz um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública.

18. Pois bem, o objeto da presente contratação consiste na aquisição de licença de uso e implantação de software especializado para a emissão de Nota Fiscal Eletrônica (NFS-e), destinado a suprir as demandas vitais do setor de tributação da Secretaria de Finanças do Município de Viseu/PA. Sob o prisma da legalidade, a referida contratação encontra amparo jurídico no art. 75, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos). O dispositivo mencionado autoriza a dispensa de licitação para a contratação de bens e serviços de tecnologia da informação e comunicação considerados estratégicos, desde que atendidos os requisitos de qualidade e segurança necessários à Administração Pública.

19. A fundamentação estratégica do objeto é evidente, uma vez que o sistema de emissão de notas fiscais não representa mera utilidade administrativa, mas o próprio instrumento de exercício da competência tributária municipal. É através desta ferramenta tecnológica que o Município de Viseu garante o controle do fato gerador, o combate à evasão fiscal e a eficiência na arrecadação dos impostos e taxas, elementos que sustentam a saúde financeira do ente federativo. Portanto, o software enquadra-se perfeitamente no conceito de serviço de TIC estratégico, pois sua interrupção ou inadequação técnica comprometeria diretamente a continuidade das políticas públicas e o cumprimento das obrigações fiscais perante os órgãos de controle, como o Tribunal de Contas do Estado do Pará.

20. Para a robustez desta contratação direta, observa-se o fiel cumprimento do rito procedimental estabelecido pelo art. 72 da referida Lei. A instrução processual deve demonstrar que a escolha da solução



tecnológica é a que melhor atende ao interesse público, acompanhada de um Estudo Técnico Preliminar que justifique a necessidade da Secretaria de Finanças e de uma pesquisa de preços criteriosa. Esta última é indispensável para comprovar que o valor ofertado pela empresa jurídica especializada está em estrita conformidade com os parâmetros de mercado, garantindo a economicidade sem abdicar da robustez técnica exigida para a gestão de dados fiscais sigilosos. Observa-se que o processo atende os parâmetros legais exigidos no referido artigo.

21. Assim, verificada a convergência entre a natureza estratégica do serviço de tecnologia e a necessidade premente do setor de tributação, a dispensa de licitação fundamentada no art. 75, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 14.133/2021, apresenta-se juridicamente viável e tecnicamente adequada. A contratação direta, neste cenário, é o mecanismo legal que assegura a celeridade administrativa e a segurança tecnológica necessárias para que o Município de Viseu modernize sua gestão fazendária, desde que devidamente comprovada a regularidade fiscal e jurídica da contratada e a compatibilidade orçamentária da despesa.

22. Sobre o procedimento de contratação direta, o ilustre Justen Filho, adverte:

Tal como afirmado inúmeras vezes, é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um “procedimento licitatório”. Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para a seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. “Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

23. Diante disto, faz-se extremamente relevante a observância dos requisitos formais de regularidade nos casos de contratação direta por dispensa.

04. DA DOCUMENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO.

24. Deverá constar no referido processo todos os elementos que a nova lei de licitação nº 14.133/2021, exige para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da dispensa, e, também o preço referência estabelecido no Estudo Técnico Preliminar.

25. Os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros com a finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da dispensa de licitação.

26. Os documentos necessários que devem instruir o processo de licitação, estão previstos no art. 72 da Lei 14.133/2021, vejamos:

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.*

27. O intuito da dispensa de licitação é dar celeridade às contratações indispensáveis para restabelecer a normalidade. Além disso, a contratação direta não significa burlar aos princípios administrativos, pois a Lei exige que o contrato somente seja celebrado, após procedimento simplificado de concorrência, suficiente para justificar a escolha do contratado, de modo a garantir uma disputa entre potenciais fornecedores.

28. Destaca-se, ainda, que nos autos constam os documentos de formalização de demanda e termo de referência, contendo os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto requisitado.

05. DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO ESTIMADO PARA AQUISIÇÃO.

29. Sobre o orçamento estimado da contratação, o tema é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021, onde é estabelecida a necessidade de compatibilidade com valores praticados no mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto, sendo que, para compras, devem ser considerados os parâmetros previstos em seu §1º.

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.



(...)

30. O dispositivo legal transcrito prevê cinco parâmetros para realização da pesquisa de preços. Devem ser priorizados, no entanto, aqueles indicados nos incisos I e II do § 1º do artigo 19 do Decreto Municipal nº 06/2024:

Art. 19. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a locação de bens móveis, aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, de forma combinada ou não:

VI - Composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como, Painel de Preços, banco de preços em saúde, Mural de

Licitações do TCM-PA ou por consulta de preços no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

VII - Contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

VIII - Dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso e tenham sido publicadas no período de 01 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços;

IX - Pesquisa direta com no mínimo 03 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou email, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 06 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

X - Pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, e, quando o objeto tratar da aquisição de produtos, na base de preços do sistema de nota fiscal eletrônica do Município de Viseu, desde que as cotações tenham sido obtidas no período de até 01 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços.

§1º. Deverá ser priorizada a utilização dos incisos I e II do caput deste artigo.

31. No caso em tela, a pesquisa de preços foi realizada com base em banco de preços, sendo utilizado o método matemático de média aritmética, conforme disposto no relatório de cotação constante nos autos, sendo observados os parâmetros prioritários previstos no artigo 3º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, sendo apresentado um valor de referência de

32. Acredita-se que os dados que integram a cesta de preço tenham sido objeto de análise pelo gestor. Em esse não sendo o caso, recomenda-se seja procedida análise crítica dos valores.

33. Não está no escopo de atuação deste órgão de assessoramento realizar análise quanto aos valores considerados na pesquisa de preços, na medida em que tal exame tem natureza técnica. É atribuição desta Assessoria Jurídica, no entanto, alertar o gestor quanto à necessidade de proceder tal análise.

06. DA MINUTA DO CONTRATO.

34. Por fim, da análise da minuta do contrato acostado aos autos entende-se que os requisitos mínimos do art. 92 da Nova Lei de Licitações e Contratos foram atendidos, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância das minúcias necessárias a adequada prestação do serviço, conforme demanda da administração pública, dentro das especificações contidas no termo de referência.



35. Estando, pois, o instrumento de contrato aparentando plena regularidade legal sobre suas cláusulas, conclui o que segue.

07. CONCLUSÃO.

36. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação acostada aos autos, esta Procuradoria Jurídica opina pela aprovação e regularidade do processo adotado até o presente momento, estando cumpridos todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se a continuidade do presente Processo de Dispensa de Licitação, haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto, restando, por fim, configurada a possibilidade da contratação, com fulcro no artigo 75, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 14.133/2021.

37. Retornem os autos ao Departamento de Licitações e Contratos Administrativos.

38. Viseu/PA, 26 de julho de 2024.

Procurador Geral do Município de Viseu-PA
Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Decreto nº. 13/2023