



PREFEITURA DE PORTO VELHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS

Parecer n.º: 304/SPACC/PGM/2024

Processo n.º: 00600-00014331/2024-34

Secretaria: Superintendência Municipal de Tecnologia da Informação e Pesquisa - SMTI

Valor: R\$ 1.840,91 (UM MIL OITOCENTOS E QUARENTA REAIS E NOVENTA E UM CENTAVOS)

Objeto: Contratação de serviço de uso de software na nuvem (Software as a Service - SaaS) de Business Intelligence (BI), incluindo suporte técnico com direito à atualização de versão - POWER BI.

Senhora Secretária,

Vieram os presentes autos à apreciação desta Procuradoria-Geral do Município, Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos, com a finalidade de emissão de parecer acerca da legalidade da contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor para a **Contratação de serviço de uso de software na nuvem (Software as a Service - SaaS) de Business Intelligence (BI), incluindo suporte técnico com direito à atualização de versão - POWER BI**, visando atender a demanda da **Superintendência Municipal de Tecnologia da Informação e Pesquisa - SMTI**, conforme Termo de Referência (e-DOC F7157F61), aprovado pelo ordenador de despesas.

Para instruir o processo, a Secretaria interessada juntou os seguintes documentos:

1. OFÍCIO INTERNO N.º. 1/2024 - DIAD/SMTI, eDOC 0DFC8322;

2. OFÍCIO INTERNO N°. 65/2024 - DA/SMTI, eDOC 8DFE453A;
3. DOD - DOCUMENTO DE OFICIALIZAÇÃO DA DEMANDA N°. 1/2024 - DQG/SMTI, eDOC EFDBC2BF;
4. COTAÇÃO N°. 1/2024 - DQG/SMTI, eDOC 48DAFECE;
5. ESTUDOS TECNICOS PRELIMINARES N°. 1/2024 - DQG/SMTI, eDOC B8826131;
6. JUSTIFICATIVA DA AUSÊNCIAA DA REALIZAÇÃO DE ANÁLISE DE RISCO, eDOC 831FE3B4;
7. MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA N°. 4/2024 - DQG/SMTI, eDOC 502EA603;
8. DESPACHO N°. 23/2024 - DQG/SMTI, eDOC D45BE09A;
9. DESPACHO FUNDAMENTADO N°. 484/2024 - DAPD/SGP, eDOC 2230FCF1;
10. COTAÇÃO N°. 2/2024 - DQG/SMTI, eDOC 6DCB96B3;
11. COTAÇÃO N°. 3/2024 - DQG/SMTI, eDOC 628C4250;
12. MINUTA DO TERMO DE REFERÊNCIA N°. 10/2024 - DQG/SMTI, eDOC 890BA3C3;
13. DESPACHO N°. 32/2024 - DQG/SMTI, eDOC E279F6D1;
14. DESPACHO FUNDAMENTADO N°. 553/2024 - DAPD/SGP, eDOC A634FA3C;
15. DESPACHO N°. 26/2024 - DIAP/SMTI, eDOC 70821220;
16. DESPACHO FUNDAMENTADO N°. 624/2024 - FAVORÁVEL DA SGP, eDOC AD77BC62;

17. DESPACHO N°. 539/2024 - SML, eDOC 121AFE87;
18. DESPACHO N°. 632/2024 - DENL/SML, eDOC EFEB34FE;
19. COTAÇÃO N°. 189/2024 - DIPM/SML, eDOC 41A5B018;
20. QUADRO N°. 187/2024 - DIPM/SML, eDOC 2F292FD0;
21. DESPACHO N°. 180/2024 - DIPM/SML, eDOC BBB782B5;
22. DECRETO N°. 38/2024 - DENL/SML, eDOC 6C37D396;
23. TERMO DE REFERÊNCIA N°. 036/2024 - DENL/SML, eDOC F7157F61;
24. AVISO N°. 40/2024 - DENL/SML, eDOC CD04E858;
25. DESPACHO DE ANÁLISE DA SML, eDOC C068E417;
26. DESPACHO N°. 44/2024 - DIAP/SMTI, eDOC F64830BA;
27. CONTROLE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - CEO N°. 63/2024 - DA/SMTI, eDOC 145D979F;
28. DESPACHO N°. 228/2024 - DA/SMTI, eDOC 90117379;
29. RESERVA ORÇAMENTÁRIA N°. 1644/2024 - DEXO/SEMPOG, eDOC 77B14899;
30. DESPACHO N°. 2121/2024 - DEXO/SEMPOG, eDOC 892A9B4A;
31. DESPACHO N°. 237/2024 - DA/SMTI, eDOC D2295DA4;
32. DESPACHO N°. 170/2024 - GAB/SML, eDOC 92ED03F1;
33. DESPACHO N°. 173/2024 - GAB/SML, eDOC 89962A8B.

É o relatório.

1. DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PRESENTE PARECER

A presente manifestação jurídica tem o escopo assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados ou já efetivados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos. Inclusive, entendimento do Tribunal de Contas da União afirma que não é da competência do parecerista jurídico a avaliação de aspectos técnicos da licitação (Acórdão 1492/2021 - TCU PLENÁRIO).

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.

Outrossim, partiremos do pressuposto que a autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promoveu gestão por competências e designou agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei n.º 14.133/2021.

Finalmente, é nosso dever salientar que a análise e as observações são feitas com base na legislação vigente e entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada (ordenador de despesa) a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações sob sua inteira responsabilidade.

2. DO FUNDAMENTO LEGAL

Em regra, as **contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório**, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei n.º 14.133/2021.

A referida exigência é requisito para a realização de contratações com a Administração Pública, **sendo permitido que seja afastada em situações regulamentadas em lei**, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, que diz:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

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. **(grifo nosso)**.

Conforme se infere, as **contratações públicas deverão ser realizadas mediante prévio procedimento de licitação pública, salvo hipóteses previstas em legislação específica**, sendo conferido ao agente administrativo o poder discricionário de dispensar ou não a licitação de acordo com o caso em concreto, devendo ser observada a conveniência para o interesse público.

Importante destacar, que a Lei n.º 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), previu, em seu art. 75, algumas hipóteses de dispensa de licitação, dentre as quais, algumas versam sobre a **possibilidade da licitação ser dispensada em razão do valor da pretensa contratação**, senão vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para **contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais)**, no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para **contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais)**, no caso de outros serviços e compras;

Os valores a que se refere o artigo citado foram devidamente **reajustados pelo Decreto n.º 11.871/2023**. Assim, estes atualmente correspondem a: **R\$ 119.812,02 (cento e dezenove mil oitocentos e doze reais e dois centavos); e R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)**, respectivamente.

Conclui-se, portanto, que uma vez que o valor da contratação se enquadre nos limites estabelecidos acima, existirá permissivo legal para a dispensa do certame licitatório, de acordo com o poder discricionário do agente administrativo, e desde que observados os demais requisitos legais.

Para fins da dispensa de licitação, a Lei n.º 14.133/2021 estabeleceu, ainda, alguns **requisitos e procedimentos específicos** a serem observados para garantir a legalidade do ato, conforme a seguir:

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.**

Art. 75.

(...)

§ 1º Para fins de **aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:**

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

(...)

§ 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. 174.

(...)

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

(...)

III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;

Uma vez observadas, no que couber, as disposições legais retromencionadas, preenchidos estarão todos requisitos legais essenciais para a caracterização e regularidade da dispensa.

Entretanto, ressaltamos que a **inobservância de quaisquer desses requisitos, sem a devida motivação, poderá caracterizar uma dispensa indevida e ensejar a responsabilização tanto do contratado como do agente público**, conforme estabelecido no artigo 73 da Lei 14.1333/2021, abaixo descrito:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

3. DA ANÁLISE DO CASO CONCRETO

Preliminarmente, no tocante a viabilidade jurídica da presente contratação, mediante dispensa, com fundamento no inciso II, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021, este órgão de assessoramento jurídico, a princípio, não vê óbice quanto a pretensão, visto que o valor estimado da contratação, qual seja, **R\$ 1.840,91 (mil oitocentos e quarenta reais e noventa e um centavos)**, encontra-se dentro do atual limite legal permissivo.

No entanto, para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput do art. 75 a secretaria deverá observar: **I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e o II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.**

Nos autos sob análise, **não foi possível constatar a efetiva adoção das providências supramencionadas por parte da secretaria**, visto que não foram juntados documentos ou informações neste sentido. Assim sendo, **alertamos que incumbe a secretaria, sob inteira responsabilidade do agente competente, a observância das limitações impostas pelo art. 75 da Lei.**

Em relação a **conformidade da instrução processual aos documentos exigido nos incisos I a VIII do art. 72**, aparentemente, encontra-se **regular**, conforme se infere a seguir:

a) Constam dos autos Documento de Formulação de Demanda (e-DOC EFDBC2BF), Estudo Técnico Preliminar (e-DOC B8826131), Análise de Risco (foi dispensada por justificativa), e Termo de Referência (e-DOC F7157F61). Ressaltamos que os referidos documentos tratam-se de peças técnicas que não estão abrangidas dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais para a melhor consecução do interesse público.

b) Constam nos autos as Cotações de Preços (e-DOC 6DCB96B3, e-DOC 628C4250, e-DOC 41A5B018) e Quadro Comparativo (e-DOC 2F292FD0), assinadas pela Comissão de Pesquisa Mercadológica, Sra. Maria Helena Melo da Gama - Presidente da Comissão de Pesquisa Mercadológica e seus membros, que embasaram o preço estimado da despesa pelo critério de (preço médio/ menor preço) dos itens. Em relação a avaliação do preço estimado, por não ser de competência deste órgão de assessoramento jurídico, presume-se que os parâmetros técnicos objetivos previstos no art. 23 da Lei tenham sido regularmente observados pela referida comissão, sob sua inteira responsabilidade;

c) Consta nos autos a autorização do Ordenador de Despesas, que valendo-se do poder discricionário que lhe é facultado por lei, deliberou pela continuidade do procedimento de contratação na modalidade de dispensa de licitação em razão do valor de pequena monta, **conforme Termo de Referência (e-DOC F7157F61).**

Finalmente, segundo consta do Termo de Referência, a pretensa contratação será instrumentalizada por **Nota de Empenho** em substituição ao termo de contrato, conforme permissivo legal previsto no inciso I do art. 95:

Art. 95. **O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses**, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

4. ANÁLISE DA SUPERINTENDÊNCIA DE GASTOS PÚBLICOS - SGP

Compulsando os autos, constata-se que a Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos - SGP, no exercício de suas atribuições legais, atestou que o presente processo de despesa foi devidamente instruído, bem como manifestou-se favorável a realização da despesa, conforme **Despacho Fundamentado (eDOC AD77BC62)**.

5. ANÁLISE DA SUPERINTENDÊNCIA DE MUNICIPAL DE LICITAÇÕES - SML

Conforme se infere dos autos, a Superintendência Municipal de Licitações - SML, no exercício de suas atribuições legais, procedeu a **análise processual (eDOC C068E417)**, elaborou o **Termo de Referência Definitivo (e-DOC F7157F61)**, bem como a **realizou as Cotações de Preços (e-DOC 6DCB96B3, e-DOC 628C4250, e-DOC 41A5B018) e Quadro Comparativo (e-DOC 2F292FD0)**.

CONCLUSÃO

Considerando o disposto na Lei n.º 14.133/2021 em relação a realização de contratações diretas por dispensa de licitação em razão do valor da despesa, bem como, considerando que a instrução processual, aparentemente, contempla os requisitos mínimos exigidos nesta norma, entendemos que a secretaria interessada tem base jurídica para contratar por dispensa de licitação.

Entretanto, no intuito de assegurar a devida instrução processual, elencamos as seguintes RECOMENDAÇÕES:

a) Providenciar a divulgação do aviso de contratação direta no Portal Nacional de Compras públicas - PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme estabelecido nos arts. 75, § 3º, e art. 174, § 2º, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;

b) Instruir os autos com a demonstração de que a empresa a ser contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para o objeto, conforme exigido no inciso V, do art. 72, da Lei n.º 14.133/2021;

c) Instruir os autos com a justificativa dos preços e a razão da escolha do contratado, conforme exigido nos incisos VI e VII, do art. 72, da Lei 14.133/2021;

d) Providenciar a divulgação do ato de autorização da contratação direta e, quando houve,

do respectivo termo de contrato no Portal Nacional de Compras públicas - PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme estabelecido nos arts. 72, parágrafo único, e art. 174, parágrafo segundo, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;

e) Instruir os autos com a Nota de Empenho da despesa;

Insta salientar que a secretaria deverá observar, sob sua inteira responsabilidade, o disposto no art. 75, incisos I e II, da Lei 14.133/2021, sendo estes: **I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora; e o II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.**

Por fim, enfatizamos que este parecer é meramente opinativo, sendo de responsabilidade dos respectivos órgãos competentes e do ordenador de despesa da secretaria interessada o atendimento das recomendações acima. Somente após o acatamento das recomendações emitidas neste parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria.**

Ante o exposto, encaminhamos os autos a SML para adoção das providências necessárias

Salvo melhor juízo, é o parecer.

Porto Velho-RO, 03 de julho de 2024.

FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS

Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos



Assinado por **Felippe Idak Amorim Santos** - Subprocurador Administrativo, Convênios e Contratos - Em: 10/07/2024, 09:57:02