



# Procuradoria Geral



**PARECER Nº 295/2016**

**SOLICITANTE:** Secretário Geral da AL/MT

**ASSUNTO:** Contratação de empresa especializada para prestação de serviços de suporte técnico executivo, para a continuidade da melhoria dos processos e projetos de modernização tecnológica da AL/MT.

## I - DO RELATÓRIO

Pelo Memorando nº 196/2016-SG o Secretário-Geral da Assembleia Legislativa submete ao exame desta Procuradoria Geral o presente processo de dispensa de licitação referente à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de suporte técnico executivo, visando assegurar a continuidade do programa de melhoria dos processos e projetos de modernização tecnológica desta Casa de Leis, destacando prioridade com o fito de impedir solução de continuidade nos trabalhos em face do término do prazo de vigência do contrato atual.

Consta dos autos (i) Memorando nº 043/2016- SCCC (fl. 02); (ii) Ofício nº 010/SPZ/2016 (fls. 03/05); (iii) Notificação (fls. 06); (iv) Memorando nº 122/2016 – SG (fls. 07/08); (v) Autorização para abertura de processo licitatório (fl. 09); (vi) Memorando nº 131/2016- SG (fls. 10/11); (vii) Memorando nº 034/2016/CI/ALMT (fl. 12), (viii) Termo de Referência nº 034/2016 (fls. 13/20); (ix) cópia do contrato atual com a empresa Spazio Digital Solução em TI e Digitação Ltda (fls. 21/33); (x) Solicitação de informações e reserva orçamentária e financeira pelo Superintendente do Grupo de Licitações; (xi) Memorando nº 312/2016/SPOF-ALMT com declaração de disponibilidade e

Página 1



# Procuradoria Geral



informação da dotação orçamentária (fls. 36/37); (xii) justificativa técnica para pedido de dispensa de licitação (fls. 38/42); (xiii) Cotações de preço (fls. 43/55); (xiv) Planilha Comparativa de Preços assinada pelo Superintendente do Grupo Executivo de Licitações (fls. 56); (xv) Minuta do Contrato (fls. 57/67); (xvi) documentação relativa a habilitação jurídica, Certidões negativas fiscal e trabalhista e atestados de capacidade técnica (fls.68/85); (xvii) Memorando nº 196/2016-SG (fl.86).

Eis a síntese dos fatos. Passo a opinar.

## II – FUNDAMENTOS

### 2.1 – Da Análise da Procuradoria da Assembleia Legislativa

Este parecer limitar-se-á a analisar a regularidade do procedimento sob a ótica jurídica, vale dizer, esta Procuradoria verificará se o processo atende ao rito administrativo previsto na Lei de Licitações, não se imiscuindo o parecerista no juízo de conveniência e oportunidade do objeto da licitação, assim como não adentrará no mérito de preços, por escaparem ao conhecimento e à legitimidade de atuação da Procuradoria.

Nesse sentido a lição doutrinária<sup>1</sup>:

**“O exame a ser procedido pela assessoria deve ser jurídico stricto sensu. Não é adequado que o assessor jurídico, no manejo de sua competência técnica específica, pretenda aventurar-se em outras searas, expondo motivos pertinentes à expertise do objeto da licitação ou quanto à conveniência e oportunidade dela, ou mesmo, quanto a critérios técnicos de composição dos custos e execução do**

<sup>1</sup>IMOREIRA, EgonBockman. GUIMARÃES, Fernando Vernalha. 2ª ed. A Lei Geral de Licitação – LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC. São Paulo: Método, 2015. p. 262



# Procuradoria Geral



contrato. O jurista só pode analisar os aspectos jurídicos do instrumento convocatório.”

Este parecer tem por objetivo prevenir a produção de atos irregulares e ilegais, que possam ser questionados e até mesmo anulados posteriormente. Ainda, a adoção dos ditames previstos na Lei nº 8.666/93 pela ALMT, significa o afastamento de condições que causem prejuízos aos cofres públicos, pois permitirá a melhor contratação decorrente da proposta mais vantajosa.

## 2.2 – Da Dispensa de Licitação Situação de Emergência

Versam os autos, em especial a justificativa técnica de fls. 38/42 que o procedimento tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de suporte técnico, para a continuidade na melhoria dos processos e projetos de modernização tecnológica da AL/MT, na forma inserida no Termo de Referência anexo, contendo as especificações e quantitativos dos serviços devidamente discriminados e fundamentada sua necessidade.

Ademais, a referida manifestação aduz também a contratação de profissionais experientes na execução de projetos em tecnologia da informação, buscando intensificar ações internas e assegurar eficiência do projeto de modernização dos recursos ao proporcionar aos usuários agilidade e segurança na execução das atividades internas.

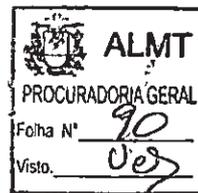
Para fundamentar a pretensão, a justificativa técnica faz alusão às disposições do art. 26, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 deduzindo a emergencialidade e a impossibilidade temporal de se realizar uma nova contratação, sem prejuízo à continuidade dos serviços em face da negativa apresentada pela empresa contratada - Spazio Digital em permanecer prestando os serviços relativos ao objeto do presente processo dentro do seu planejamento anual, primeiro por conceber que parte desse já fora cumprido efetivamente e depois, pelo fato do remanescente não possuir atratividade financeira ante a desatualização dos valores pactuados.

Justificou também a escolha do fornecedor/executante pela compatibilidade da proposta com o suporte técnico em execução pela AL/MT, pela demonstração de experiência e capacidade técnica realizada e, sobretudo, pelo critério

Página 3



# Procuradoria Geral



menor preço ficando evidenciado valor inferior aquele atualmente praticado na própria Assembleia Legislativa.

A validade do procedimento de dispensa está condicionada ao cumprimento de etapas e requisitos. A Lei nº 8.666/93 estabelece o rito, os atos e os requisitos necessários para todos os processos licitatórios *ad litteram*:

*Art. 38 – O procedimento licitatório será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: (...)*

A partir dessa inserção se depreende que a licitação deve ser realizada em processo administrativo formal. Mesmo se tratando de contratação direta (dispensa de licitação), devem ser observados todos os requisitos da fase interna da licitação.

Nesse sentido:

Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contrato, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isto estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentação constante dos respectivos autos.

Desse modo, deve ser respeitada a Lei nº 8.666/93 quanto à fase interna, que assim dispõe:

Art. 7º - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

- I - projeto básico;
- II - projeto executivo;
- III- execução das obras e serviços.



# Procuradoria Geral



§ 1º - A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

[...]

Art. 38 - O procedimento iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

...  
*VI – pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;*

...  
*Parágrafo único – As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.*

Nessa senda, todos os documentos exigidos para a fase interna deverão ser atendidos, inclusive os relativos a habilitação da contratada. Devem ser registradas expressamente, ainda, as informações acerca da justificativa do preço e da razão de escolha do fornecedor. Isso se dá em razão de determinação da Lei nº 8.666/93:

Art. 26 – As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e nos incisos III a XXIV do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º, deverão ser comunicados dentro de três dias à autoridade superior para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, como condição para eficácia dos atos.

Parágrafo único – O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

- I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;
- II – razão da escolha do fornecedor ou executante;
- III – justificativa do preço;



# Procuradoria Geral



IV – documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens estão alocados.

Nesse sentido o TCU:

“Justificativa de preço, para os casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve ser devidamente formalizada no respectivo procedimento, de modo a se comprovar a adequação dos custos ao orçamento ou dos da conformidade dos preços praticados ao de mercado. (Acórdão 231412008 - Plenário)”.

## 2.3 - ANÁLISE DOS AUTOS.

Como se tem insistido, a contratação direta não consiste em oportunidade concedida pela Lei para a Administração realizar contratações inadequadas ou prejudiciais, bem como a sua viabilidade jurídica não implica autorizar a Administração a promover emergencialidade forçada, a regra continua sendo sempre a da busca da melhor licitação possível, adotando para tanto, todas as providências que o caso exigir, salvo quando essas circunstâncias de fato tornem a licitação prejudicial ao próprio interesse público.

Partindo dessa premissa, se denota no caso concreto, que a emergência suscitada se concentra na ausência de meios técnicos aptos a afastar o risco de interrupção dos serviços auxiliares para o desenvolvimento e execução das tarefas cotidianas essenciais à Administração e às atividades parlamentares (atividade-fim), sem que se promova tempestiva contratação de fornecedor capaz de substituir a empresa contratada que apresentou de inopino expressa recusa à contínua realização do objeto do presente processo de dispensa.

Essa justificativa compreende necessidade concreta e efetiva de contratação voltada a elidir risco de dano potencial ou iminente ao interesse público que restará interrompido, como também demonstra a ocorrência de evento imprevisível, evidenciando assim a imprescindibilidade da diligência administrativa para impedir a descontinuidade do interesse primário tão somente pela falta de instrumentalidade dos meios.

A propósito, é relevante o pensamento do TCU:

*“[...] para a regularidade da contratação por emergência é necessária que, o fato não decorra da falta de planejamento, deve existir urgência concreta*



# Procuradoria Geral



*e efetiva de atendimento, exista risco concreto e provável e a contratação seja o meio adequado de afastar o risco. (TCU - Processo 04.243/93-8 - Plenário)*

No mesmo sentido, a pesquisa de preços atendeu ao seu desiderato ao revelar compatibilidade dos valores de mercado com os preços previstos na cotação escolhida entre as três diferentes empresas. Há regularidade em todas as propostas apresentadas, de modo que possam ser juridicamente consideradas para a finalidade pretendida.

De igual modo se denota cumprida a exigência de identificação e assinatura do responsável pela pesquisa de mercado e respectiva planilha de valores. Sob essa questão, o TCU dispõe sobre a preferência de utilização de bancos de preços pela Administração:

“ Se não for possível obter preços de referência nos sistemas oficiais, deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas ou fornecedores distintos, fazendo constar no respectivo processo de licitação a documentação comprobatória dos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. AC – 3280-54/11- Plenário.

É obrigatória nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade a consulta dos preços correntes no mercado, dos fixados por órgão oficial competente ou, ainda, dos constantes em sistemas de registro de preços. A ausência de pesquisa de preços configura descumprimento de exigência legal. AC – 2380-34113 – Plenário.”

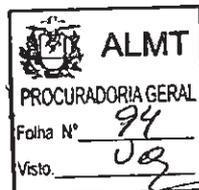
Relativamente ao termo de Referência é possível constatar a descrição de todos os requisitos obrigatórios e critérios mínimos de fundamentação para a contratação do objeto pretendido, sua especificação e quantificação, forma de controle/gestão, finalidade pública e clientela alvo, obrigações, deveres e direitos das partes, forma e condições de pagamento, entre outros, além da assinatura de seu elaborador.

É imprescindível a indicação do servidor que elaborou o Termo.

No que tange a autorização (fl. 09), não se visualiza consignar o seu título “autorização de dispensa de licitação (emergencial), necessário, inclusive, para que guarde coerência com o seu conteúdo e este, também se mostre consentâneo com a finalidade identificada, a modalidade licitatória escolhida e a maior vantajosidade apurada.



# Procuradoria Geral



Sendo assim, a restou claro que a autorização apresentada para contratação em face da necessidade de obstar o risco de interrupção abrupta dos serviços objeto deste pedido, sem a prévia realização de novo certame deve ser corrigido, também para preservar unidade com os demais requisitos, quais sejam, as razões de escolha do fornecedor, a justificativa do preço, enfim, as exigências do art. 26 da Lei de Licitações.

Constam nos autos cotações de preços de três diferentes empresas, a minuta do contrato, a referência à empresa que se pretende contratar e o motivo da sua vantajosidade, tudo no sentido preconizado pelo TCU:

*“Nas hipóteses de contratação direta de bens e serviços sem licitação devem ser evidenciados todos os elementos que caracterizem a razão de escolha do fornecedor ou executante e a justificativa do preço contratado.” Acórdão 170512007 – Plenário.*

Por derradeiro, apenas para contextualizar a conclusão do parecer é relevante destacar a justificativa para a contratação por meio de dispensa de licitação, para remeter o estudo ao art. 24, IV da Lei nº 8.666/93, que disciplina:

Art. 24 – É dispensável a licitação:

[...]

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

A dispensa de licitação por emergência se dá para atender situação que possa ocasionar prejuízos, podendo caso concreto se moldar à hipótese legal, sobretudo, à vista da justificativa inserta nos autos, demonstrando expressamente a situação de emergência.

Registre-se, por oportuno, que a **dispensa emergencial é meio excepcional de contratação**, sendo o processo licitatório a regra para a aquisição de bens e serviços pelo Poder Público. Assim entende o TCU:

Página 8



# Procuradoria Geral



*“Relativamente às falhas detectadas nas áreas de licitações e contratos, cabe ressaltar que a regra estatuída na Constituição Federal é a da obrigatoriedade de licitar (art. 37, XXI), devendo as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de certame ser tratadas como exceções. Isso decorre dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, também insculpidos no caput do art. 37 da Constituição federal, além de outros elencados pela doutrina para a licitação. Nesse contexto, licitação é, por definição, o procedimento administrativo mediante o qual os órgãos públicos e entidades selecionam a proposta mais vantajosa para a avença de seu interesse: Surge assim o princípio basilar ao direito administrativo, qual seja, o da indisponibilidade de licitação para se adquirir, alienar ou locar bens, contratar a execução de obras ou serviços, o qual tem assento constitucional (art. 37, inciso XXI, da Carta Política) e infraconstitucional (art. 2º da Lei nº 8.666/93). – Acórdão 175812008, Primeira Câmara TCU*

Observa-se, nesse diapasão, que o contrato atual não mais assegura cobertura aos serviços e a nova contratação se dará em face da essencialidade da sua preservação, pelo prazo necessário a afastar o risco iminente de prejuízo às atividades cotidianas auxiliares do Legislativo e às próprias atividades parlamentares, configurando, dessa forma, sintonia com o posicionamento do TCU:

*“A contratação emergencial se dará em função da essencialidade do serviço ou bem que se pretende adquirir, pouco importando os motivos que tornam imperativa a imediata contratação. Na análise de contratações emergenciais não se deve buscar a causa da emergência, mas os efeitos advindos de sua não realização. Acórdão 113812011 – Plenário.*

### 3. CONCLUSÃO



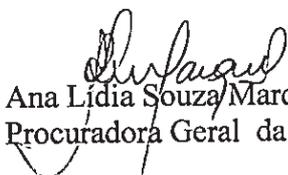
# Procuradoria Geral



Ante o exposto opina-se pela viabilidade da contratação por dispensa de licitação, desde que observadas as recomendações aqui contidas, ressaltando, contudo, que o parecer se restringiu a análise do aspecto jurídico, não adentrando a seara da conveniência e oportunidade, questões financeiras e orçamentárias, estando seus efeitos condicionados a decisão da Mesa Diretora.

É o parecer, s.m.j.

Cuiabá/MT, 19 de fevereiro de 2016.

  
Ana Lídia Souza Marques  
Procuradora Geral da ALMT