



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - CEP 77006-002 - Palmas - TO - www.tceto.tc.br

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Inexigibilidade. Dispensa de licitação com fulcro no art. 75, IX da Lei 14.133/2021. Contratação da Empresa SERPRO para prestação de serviços especializados de tecnologia da informação, denominado INFOCONV, que consiste na disponibilização do acesso à base de dados CPF e CNPJ dos sistemas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). Alteração da fundamentação legal. Recomendações. Possibilidade Jurídica.

I - DO RELATÓRIO

1. Aportaram nesta **ASSJ** os presentes autos encaminhados por meio do Despacho nº. 15916/2024 da COLCC, haja vista que a Coordenadoria de Desenvolvimento de Sistemas - CODES postula a contratação da prestação de serviços especializados de tecnologia de informação do SERPRO para disponibilização de consultas às bases dos sistemas CPF e/ou CNPJ, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB).

2. Os autos vieram instruídos com a documentação, em especial:

- a) Documento de Formalização de Demanda (DFD) 0698005
- b) Termo de Referência nº 152/2024 (0698006), Termo de Referência nº 187/2024 0706232) e a última versão sendo o Termo de Referência nº 190/2024 (0706434);
- c) Termo de ciência e Concordância do Gestor e Fiscal do Contrato (0703460)
- d) Análise Preliminar da **DIGAF**, a qual sugeriu adequações no ETP e TR (0691851);
- e) Mapa de Gerenciamento de riscos (0705074);
- f) Documentos de habilitação jurídica SERPRO (0701652, 0701669);
- g) Certidões de Regularidade Fiscal e Trabalhista (0701676 e 0707767);
- h) Proposta Comercial da SERPRO (0701680);
- i) Declaração de Exclusividade (0703460);
- j) Minuta de Adesão (0703461);
- k) Análise Preliminar da **DIGAF** (0705671);
- l) Despacho DIGAF encaminhando os autos a DINFO para atendimento das orientações contidas na análise preliminar (0705723);
- m) Despacho nº. 15062/2024 da DINFO justificando sobre a ausência de ETP, justificando o preço e demais pontos abordados na análise técnica da DIGAF (0706233);
- n) pesquisa de preços (0706235, 0706236, 0706237);
- o) Nova Análise Preliminar da DIGAF (0706411);
- p) Aprovação dos artefatos de planejamento pela **DIGAF** (0706425);
- q) Autorização do Gestor deste Tribunal quanto ao prosseguimento do feito (0707498);
- r) Planilha COADM (0707752);
- s) Autorização nº 133/2024 emitida pela Coordenadoria de Finanças contendo detalhamento da dotação orçamentária (0708147);
- t) DD-Detalhamento de Dotação nº 2024DD00527 (0708241);
- u) Despacho nº. 15712/2024 COOFI (0708249);

- v) Certidão Negativa de licitantes Inidôneos (0708664);
- w) Certidão CEIS/CNEP (0708660);
- x) Minuta da Portaria (0708670);
- y) Minuta de Contrato (0708747).
- z) Despacho nº. 15916/2024 da COLCC encaminhando os autos para esta ASSJ para análise e emissão de parecer jurídico (0709018).

3. É o relatório, passa-se a análise.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Inicialmente, urge salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Incumbe a esta Consultoria o exame sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração deste Tribunal de Contas, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

5. Salienta-se que a presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir o Gestor máximo do Órgão no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, 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;

6. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da ligação estreita com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. 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 verificadas e determinadas pelas Unidades Técnicas, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária deste Tribunal de Contas, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

8. Sobre a matéria, a Carta Magna estabeleceu em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade da realização de licitação para as contratações de obras, serviços compras e alienações, contudo, excetuou os casos previstos na legislação específica, qual seja, a Lei 14.133/2021.

9. Com efeito, o Estatuto Licitatório previu contratações diretas nos casos de inexigibilidade de Licitação:

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;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

...

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade. (grifo nosso)

10. Em um primeiro olhar, constata-se, no próprio dispositivo, a possibilidade de inexigibilidade de licitação, tendo em vista que as contratações dos serviços só poderiam ser prestados por uma empresa, sendo inviável a competição (0703460).

11. Contudo, no caso em tela estamos diante da prestação de serviço de informática e no que diz respeito à pessoa contratada, que será a SERPRO, cabe mencionar que trata-se de uma empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, criada pela Lei nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964 (regido pela Lei 5.615 de 13 de outubro de 1970).

12. Dessa forma, o ajuste a ser firmado enquadra-se perfeitamente no dispositivo do artigo 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, uma vez que a SERPRO é pessoa jurídica de direito público interno.

13. Insta esclarecer que a dispensa de licitação com fundamento no artigo 75, inciso IX, da Lei nº 14.133/2021, em que pese a possibilidade de uma inexigibilidade, mostra-se mais adequada ao caso em tela, conforme o dispositivo:

Art. 75. É dispensável a licitação:

IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

14. O Advogado da União e Doutrinador Ronny Charles Lopes Torres, em sua obra Leis de Licitações Públicas Comentadas (15ª edição, Editora JusPODIUM, 2024, pág. 497) leciona que o administrador deve

buscar serviços produzidos em seu meio organizacional que possibilitem a emissão, transmissão e recepção de informações multimídia e até de provimento de conexão à internet visando o interesse coletivo.

15. Nesse sentido, esta Assessoria Jurídica frisa que estão presentes os pressupostos legais para a hipótese de dispensa em comento, visto que se trata de aquisição de serviços prestados por empresa pública integrante da Administração Pública, qual seja, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), criada com fim específico de executar serviços de processamento de dados.

16. Destaca-se que a proposta enviada pelo SERPRO (0701680) contempla, além do valor total anual, o valor estimado para o período de 60 (sessenta) meses, deste modo, quanto a previsão da vigência da contratação o que ressaí dos documentos acostados aos autos é de 60 (sessenta) meses, considerando tratar-se de serviço de natureza continuada, de maneira a evitar sucessivas e dispendiosas prorrogações contratuais, cabendo, portanto, a unidade técnica verificar.

17. Conquanto, na hipótese de uma contratação direta por dispensa de licitação com espeque no art. 75, inciso IX da NLLC, não se pode olvidar da necessidade de se instruir o processo da contratação com os documentos reclamados no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, quais sejam:

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.

18. A seu turno, a Resolução Administrativa-TCE/TO nº 7, de 29 de março de 2023, prevê em seu art. 33 que as contratações deste Tribunal de Contas se submetem à realização da fase preparatória, incluindo, para tanto, a elaboração de artefatos de planejamento. No entanto, *In casu*, optou-se pela não apresentação do ETP, justificando-se por meio do Despacho nº. 15062/2024 (0706233).

19. Pois bem, os atos em que se verifique a dispensa de licitações são atos que fogem ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação, consagrando-se como exceções a este princípio. Assim, este tipo de ato trata-se de ato discricionário, mas devido a sua importância e necessidade extrema de idoneidade, se submete a necessidade de uma perfeita instrução processual que ateste o ato de dispensa. Nesse sentido, foram apresentadas a documentação reclamada nos dispositivos precitados.

20. Salienta-se que concernente ao preço, poderão ser comprovados por meio da juntada de comprovantes de valor cobrado pela empresa, em conformidade com os praticados por ela mesma em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, no período de 1 ano (inciso II, art. 38 da RA n.7/2023). Assim, observa-se que contratos acostados aos autos foram assinados em 2022 com vigência de até 60 meses, portanto, encontram-se vigentes e com possibilidade de comparação quanto aos preços praticados (0706235, 0706236, 0706237). Deste modo, considera-se cumprido.

21. Com relação ao documento de formalização de demanda este encontra-se acostado aos autos o DFD (0698005), bem como o Termo de Referência nº 190/2024 (0706434) e a informação quanto à disponibilidade orçamentária (0708147 e 0708241). Acresça-se que foi providenciada a justificativa de preço e razão da escolha do prestador de serviços por meio do Despacho nº. 15062/2024 (0706233), em

atendimento aos incisos VI e VII do art. 72 citado alhures.

22. Frisa-se, nesta oportunidade, que no que concerne a à justificativa, não cabe a unidade jurídica adentrar o mérito (oportunidade e conveniência), exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel da Unidade jurídica é recomendar que tal justificativa seja robusta e mais completa possível, orientando, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

23. Ainda com relação a instrução processual, observa-se que foi providenciada a juntada aos autos, previamente à assinatura do contrato ou à emissão da Nota de Empenho, dos comprovantes de consultas realizadas perante o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP), além da certidão negativa de inidoneidade, tudo em cumprimento à regra estampada no § 4º do art. 89 da RA nº 7/2021.

24. No tocante a comprovação de que a futura contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, observa-se que foram justadas as documentações, conforme mencionado no item 3 da presente peça jurídica.

25. No que se refere a minuta de Portaria (0708670) e minuta do instrumento contratual (0708747) exibida nos autos, percebe-se que esta foi elaborada em atendimento aos preceitos legais, especialmente no que tange a nova lei de licitações e contratos administrativos, contudo, recomenda-se a adequação para prever a fundamentação legal prevista no art. 75, inciso IX da Lei nº. 14.133/2021.

III – CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, opinamos no sentido de que possa ser autorizado, com fulcro no artigo 75, IX, da Lei nº 14.133/2021, a realização da dispensa de licitação, ao invés da inexigibilidade de licitação, e a consequente celebração do contrato com o SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS — SERPRO.

27 Por fim, alerta-se para sejam observado o item 25 deste Parecer, que sejam realizadas as publicações de praxe, especialmente em atendimento o §3º do art. 89 (RA nº 7/2023), bem como que os autos sejam remetidos ao Núcleo de Controle Interno deste Órgão, consoante prevê o inciso X do art. 33 da RA nº 7 de 2023.

28. Encaminhe-se os autos à consideração superior.

29. É o parecer, s.m.j.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIA SOARES BRANDÃO, CONSULTOR JURÍDICO**, em 16/05/2024, às 14:53, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tceto.tc.br/sei/processos/verifica.php> informando o código verificador **0709942** e o código CRC **14F64A72**.