

**PARECER****PARECER Nº 035/2023/ASJUR****INTERESSADO: DIRETORIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS DO SENAR-AR/TO****EMENTA: CONTRATAÇÃO – INEXIGIBILIDADE – INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO – FUNDAMENTO ART. 10 CAPUT DO RLC DO SENAR - EMPRESA ESPECIALIZADA DE SISTEMA DE INFORMÁTICA (SOFTWARE) – SISTEMA DENOMINADO DEMATECH - POSSIBILIDADE****Processo nº 0398.004965/2023-17****PARECER JURÍDICO****I – DO RELATÓRIO**

Cuida-se de solicitação de emissão de parecer jurídico, visando esclarecimentos quanto à possibilidade de contratação direta da empresa **DLB TECNOLOGIA E TREINAMENTO EM INFORMÁTICA LTDA-ME.**, com enquadramento na hipótese de inexigibilidade de licitação, para disposição do **SOFTWARE** denominado **DEMATECH** com implantação e suporte de módulos de gestão eletrônica de contratos, de documentos, de estoque, solicitações e aprovações de compras, diárias e passagens aéreas.

Os autos foram instruídos com os seguintes documentos:

- Solicitação de Contratação de Serviços (R-1A171);
- Termo de referência (R-1A2E1);
- Solicitação de Proposta, Orçamento e Documentos (R-1DEBC, R-1DEBD e R-1DEE4);
- Proposta Comercial (R-1DEBE);
- Cartão de CNPJ - empresa **DLB TECNOLOGIA E TREINAMENTO EM INFORMÁTICA LTDA-ME.** (R-1DF5B);
- Certidão Negativa de Débitos Distrital (Brasília/DF) - empresa **DLB TECNOLOGIA E TREINAMENTO EM INFORMÁTICA LTDA-ME.** (R-1DF5C);
- Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União - empresa **DLB TECNOLOGIA E TREINAMENTO EM INFORMÁTICA LTDA-ME.** (R-1DF5D);
- Certificado de Regularidade do FGTS/CRF - empresa **DLB TECNOLOGIA E TREINAMENTO EM INFORMÁTICA LTDA-ME.** (R-1DF5E);
- Documentos pessoais do representante legal da empresa - empresa **DLB TECNOLOGIA E TREINAMENTO EM INFORMÁTICA LTDA-ME.** (R-1DF5F e R-1DF60);
- Contrato Social - empresa **DLB TECNOLOGIA E TREINAMENTO EM INFORMÁTICA LTDA-ME.** (R-1DF64);
- Atestados de Capacidade Técnica - empresa **DLB TECNOLOGIA E TREINAMENTO EM INFORMÁTICA LTDA-ME.** (R-1DF65, R-1DF65, R-1DF67 e R-1DF68);
- Notas Fiscais - empresa **DLB TECNOLOGIA E TREINAMENTO EM INFORMÁTICA LTDA-ME.** (R-1E6EB, R-1E6EC, R-1E6ED e R-1E6EE);
- Justificativa Técnica para contratação direta - R-1EAD6;
- Parecer do Controle Interno – Regularidade Fiscal (R-1F102);
- Despacho DIJUR – Diligência/Complementação processual – (R-1FB95);
- E-mail – Documento/Informações (R-22205);
- Justificativa Técnica Complementar – contratação direta (R-22206).

É o relatório.

**II – DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL**

Inicialmente, deve-se 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, incumbe a essa Assessoria Jurídica prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo aferir o mérito da contratação e da discricionariedade da Administração do SENAR-AR/TO, nem mesmo analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

O RLC do SENAR, estabelece em seu art. 1º que as contratações de obras, serviços, compras e alienações serão necessariamente precedidas de licitação com o propósito de selecionar proposta mais vantajosa. No entanto, o próprio regulamento reconhece a possibilidade, exceções à regra, de não realizar processo licitatório.

A respeito ao ato de dispensa ou inexigibilidade, como exceções à regra, devem ser utilizados quando a licitação não se mostrar vantajosa, trago para análises os apontamentos de Julieta Mendes Lopes Vareschini<sup>[1]</sup>:

*“(…) A licitação é, como regra, justamente o meio previsto no ordenamento jurídico de que se servem tais entidades para selecionar a melhor proposta apresentada. Além disso, é um importante instrumento para assegurar a isonomia nas oportunidades de contratar, entre todos os interessados que possuam as condições mínimas para executar satisfatoriamente o objeto. Trata-se de prestígio ao princípio da isonomia. **Porém, como já destacado, há casos em que a licitação não se mostra vantajosa para a consecução do interesse público ou, ainda, é materialmente***

**impossível. A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, plasmou as exceções ao dever de licitar, nos seguintes termos: “Art. 37. (...) XXI - Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação”. Os casos a que alude o referido dispositivo constitucional estão especificados, para as entidades integrantes do Sistema “S”, nos arts. 9º e 10 do Regulamento, os quais contemplam as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, respectivamente”. Grifei.**

As contratações de forma direta baseiam-se, como exceção à regra dos artigos 1º e 2º do RLC do SENAR, nas hipóteses previstas nos art.ºs 9º e 10º do normativo institucional ora retratado.

O art. 10º do RCL do SENAR aduz que será inexigível a licitação “(...) quando houver inviabilidade de competição”. A hipótese de inexigibilidade descrita no *caput* do RLC do SENAR enquadra-se quando não houver previsão específica de enquadramento nos incisos do artigo retratado, cabendo à instituição demonstrar no caso concreto as razões fáticas que efetivamente conduzem à inviabilidade de competição que justifica o afastamento do certame, sob pena de nulidade e responsabilidade.

*In casu*, a inviabilidade de competição caracteriza-se pela ausência de pluralidade de sujeitos em condições de atender ao objeto a ser contratado por envolver fatores estritamente intelectuais e técnicos. Nos apontamentos de Marçal Justem Filho, a inexigibilidade de licitação processa-se: “(...) 3.1. ausência de alternativas; 3.2. ausência de mercado concorrencial; 3.3. ausência de objetividade na seleção do objeto; 3.4. ausência de definição objetiva da prestação a ser executada[2]”.

No mesmo sentido, a justificativa técnica da **Assessoria de Tecnologia de Informação do SENAR-AR/TO (R-22206)** endossa a singularidade do **SOFTWARE DEMATECH**, faz menção de utilização deste sistema por outras regionais do SENAR, incluindo o CNA e o Instituto CNA, atesta, no expediente em comento, que o sistema ora almejado detém atuação “*cirúrgica em negócios orçamentários e contábeis dos processos administrativos que o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR desenvolve*” e que não há no mercado informatizado outra solução similar que atenda os interesses da instituição como desta contratação:

**“(...) A plataforma DEMATECH, solução tecnológica almejada nesta contratação, detém de uma singularidade em seu sistema, pois o seu desenvolvimento foi baseado em diversas instruções de serviços, técnicas, orçamentárias, metodológica, contratações e estoque do SENAR. O direcionamento do software sobre as demandas administrativas do SENAR, faz desse programa, dada a sua parametrização, até o presente momento, após diversas pesquisas em empresas similares, o único Software que atenda de forma satisfatória as necessidades da Administração Regional do SENAR Tocantins, por conter em um único sistema 4 módulos compreendidos em gestão e solicitações/compras:**

1. Gestão de Contratos;
2. Gestão Eletrônica de Documentos - GED;
3. Gestão de Estoque - STOK;
4. Compras Web – Solicitações e aprovações de Compras, diárias e passagens.

(...)

Ademais, **o possível prestador indicou a implantação de seu sistema, já parametrizado, em 8 regionais do SENAR, sendo: Maranhão, Alagoas, Manaus, Espírito Santo, Ceará, Pernambuco, Sergipe e Piauí, incluindo o SENAR NACIONAL, o CNA e o Instituto CNA.**

(...)

Como já retratado, **a DLB Tecnologia em Treinamento em Informática LTDA é uma empresa com atuação nacional com serviços de implantação e Consultoria de sistemas ERP TOTVS, com atuação cirúrgica em negócios orçamentários e contábeis dos processos administrativos que o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR desenvolve.**

(...)

**Visto as diversas funcionalidades parametrizadas em consonância com a rotina administrativa do SENAR, a ferramenta DEMATECH, atualmente, é a solução que melhor se adequa com as necessidades administrativas do SENAR-AR/TO, uma vez que no mercado informatizado esta assessoria de informática não encontrou serviços similares capazes de promover o processo licitatório”.** Grifei.

A manifestação técnica demonstrou que o objeto almejado de fato é o único que atente às necessidades, excluindo-se similares porventura existentes no mercado. Situação aferida pelo assessor de modo mais abrangente possível em termos geográficos, já que o sistema em comento se encontra em atividade em outras regionais do SENAR.

Há nos presentes autos **evidências e provas idôneas** (parametrização de Software de acordo com a rotina do SENAR), atestadas pela assessoria de informática do SENAR-AR/TO, conforme apontamentos postos no Termo de Referência (R-1A2E10) e justificativas técnicas circunstanciadas (R-1EAD6 e R-22206), **capazes de comprovar a inviabilidade fática de competição.**

Ademais, ressalta-se que na inexigibilidade, dada a ocorrência de inviabilidade de competição, **o enfrentamento da adequação do valor da contratação poderá ser realizado por juntada de tabela de preços, outros contratos de mesmo objeto com outros contratantes, notas fiscais, orçamentos, comparação de proposta apresentada com preços praticados pela “futura contratada” junto aos outros órgãos públicos e/ou pessoas privadas.**

A justificativa do valor no âmbito da inexigibilidade impossibilita, a princípio, um cotejo entre preços de fornecedores distintos, visto que a diferença no serviço inviabiliza uma base para aferi-los.

Considerando que a competição é inviável, a justificativa de preços deve ser feita mediante a comprovação de que é aquele valor que o prestador de serviço cobra para contratações similares, juntando-se cópias de notas fiscais, contratos anteriores, etc.

Nessa esteira é a Orientação Normativa nº 17, da Advocacia Geral da União, de 1º de abril de 2009:

“O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

**É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a**

**comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas.**

INDEXAÇÃO: Inexigibilidade. Contratação direta. Justificativa de preço. Proposta. Contratada.

REFERÊNCIA: art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993; Despacho do Consultor-Geral da União nº 343/2007; Informativo NAJ/RJ, ANO 1, Nº 1, jun/07, Orientação 05; Decisão TCU 439/2003-Plenário, Acórdãos TCU 540/2003-Plenário, 819/2005-Plenário, 1.357/2005-Plenário, 1.796/2007-Plenário.

JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI

DOU nº 66, de 07.04.2009"

E, também, a jurisprudência do TCU:

"Boletim de Jurisprudência 256/2019

Acórdão 2280/2019 Primeira Câmara (Pedido de Reexame, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Enunciado

A realização de cotação de preços junto a potenciais prestadores dos serviços demandados, a fim de justificar que os preços contratados estão compatíveis com os praticados no mercado, afasta a hipótese de inexigibilidade de licitação, por restar caracterizada a viabilidade de competição".

Desta feita *"os autos do processo podem ser instruídos com a tabela de preços praticada pelo fornecedor, ou demonstração de que o preço praticado é condizente com o produto, à vista de outros similares de igual complexidade técnica. Inexistindo características de ordem técnica que individualizem os bens similares, a inviabilidade de competição não estará caracterizada, em tese"*[3].

No caso em tela, consta na proposta registrada no evento [R-1DEBE](#) que o valor cobrado para prestação dos serviços foi de **R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) anual**, sendo o pagamento por meio de assinatura mensal no valor **R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais)**, compreendendo em 04 (quatro) módulos, sendo: R\$ 3.750,00 (três mil e setecentos reais) o **módulo eletrônico de Processos e Documentos**; R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais) o **módulo Estoque Web**; R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais) o **módulo de Contratos** e R\$ 1.250,00 (mil duzentos e cinquenta reais) o **módulo DEMATCH Solicitações**.

Analisando os autos, verifica-se os anexados de cópias de Notas Fiscais ([R-1E6EB](#), [R-1E6EC](#) e [R-1E6ED](#)) que demonstra que o valor proposto de cada módulo proposto é comumente cobrado de outras empresas, razão pela qual entendo como razoável e justificado o valor da contratação.

De outra parte, há que se observar que por ser a inexigibilidade de licitação manifestação de um poder discricionário, a escolha do contratado estará sempre limitada pelo princípio da proporcionalidade, ou seja, contratar diretamente determinado particular, por meio de inexigibilidade, deve ser uma escolha proporcional à necessidade a ser suprida, o que já foi devidamente comprovado na justificativa técnica registrada sob os protocolos [R-1EAD6](#) e [R-22206](#).

Portanto, a contratação da empresa **DLB TECNOLOGIA E TREINAMENTO EM INFORMÁTICA LTDA-ME.**, pressupõe-se que a entidade optou pela solução mais adequada, a fim de satisfazer o interesse institucional, fundado nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, os quais já foram analisados.

### III – DA CONCLUSÃO

Desta forma, diante das considerações acima delineadas, esta Assessoria jurídica entende, salvo melhor juízo, no caso em apreço, ser juridicamente viável a contratação direta dos serviços pretendidos por inexigibilidade de licitação, com fulcro no *caput* do art. 10º do Regulamento de Licitações e Contratos - RLC do SENAR, levando-se em conta a singularidade do **SOFTWARE DEMATECH** dada sua parametrização, atestada pela Assessoria de Informação do SENAR-AR/TO, de acordo com a rotina do SENAR.

É o parecer.

Palmas/TO, 24 de julho de 2023.

**ORIVALDO JUNIOR DE FREITAS MIRANDA**

Assessoria Jurídica – SENAR-AR/TO

[1] VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. Licitações e Contratos no Sistema "S". 7. Ed. Curitiba: Editora JML, 2017. p. 116.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 484-485.

[3] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação. 7ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 653.

Documento assinado eletronicamente por:

**Orivaldo Junior de Freitas Miranda, Analista**, em 24/07/23 às 08:06 \*

\* HORÁRIO OFICIAL DE BRASÍLIA

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [senarto.meuping.io/autenticar](https://senarto.meuping.io/autenticar) informando o código verificador **R-2276D** e o código CRC **9F51CEEE**.



**Serviço Nacional de Aprendizagem**  
**Rural do Estado do Tocantins**

103 Norte, Conj. 04, Lote 33  
Rua NO 05. Plano Diretor Norte, Palmas - TO  
[www.senar-to.com.br](http://www.senar-to.com.br) - Telefone: (63) 3219-9200