



PARECER JURÍDICO Nº 137/2026

Objeto: Contratação de Licença de uso para consulta e acesso ao banco de dados de Sistema de Processo Legislativo Eletrônico.

Processo Licitatório nº 24/2026

Dispensa nº 17/2026 (Emergencial)

EMENTA: CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO. EMERGENCIAL. SERVIÇO CONTÍNUO E ESSENCIAL. SISTEMA DE PROCESSO LEGISLATIVO ELETRÔNICO. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PRÉVIO. LEGALIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise estritamente jurídica acerca da contratação emergencial de licença de uso para consulta e acesso ao banco de dados de Sistema de Processo Legislativo Eletrônico. A contratação se faz necessária para a continuidade do serviço público, porquanto a Câmara Municipal encontra-se em processo de transição tecnológica entre o sistema legislativo anteriormente utilizado e o novo sistema de Processo Legislativo Eletrônico recentemente contratado.

A Coordenadoria Legislativa, por intermédio de Documento de Formalização de Demanda nº 30, datado de 19/05/2026, requereu o acesso temporário ao *software* descontinuado para efetivar imigração de dados do sistema antigo para o atual, com cláusula de conclusão. Nos termos da descrição da solicitação, consta:

Durante os procedimentos iniciais de implantação e migração de dados, verificou-se que a base de dados do sistema anterior apresenta estrutura desorganizada, sem concatenação adequada entre registros, arquivos e documentos, dificultando os procedimentos de tratamento,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

conferência, saneamento e compatibilização das informações históricas.

Além disso, os sistemas possuem arquiteturas tecnológicas distintas, sendo o sistema anterior operado em ambiente on-premises e o novo sistema disponibilizado em plataforma Software as a Service (SaaS), o que demanda procedimentos técnicos adicionais para assegurar a integridade, a preservação e a correta disponibilização das informações institucionais.

Diante desse cenário, faz-se necessária a manutenção temporária do sistema anteriormente utilizado, incluindo licença de uso, suporte técnico, hospedagem, atualização e demais serviços correlatos, exclusivamente para fins de consulta, apoio técnico e viabilização da migração assistida das informações pretéritas ao novo sistema.

Ressalta-se que não haverá inserção de novas informações no sistema antigo, uma vez que todos os novos registros, tramitações e documentos passarão a ser produzidos diretamente no novo sistema legislativo.

Para atendimento da demanda, foram apresentadas pela empresa SINO – Assessoria e Consultoria Ltda. propostas comerciais descritas abaixo e anexas a este documento.

Ainda do documento e retira-se da justificativa que contratação pretendida possui natureza estritamente transitória e excepcional, limitada ao período necessário para conclusão dos trabalhos de estabilização do novo sistema e consolidação da migração das bases de dados institucionais, constando um pleito de renovação por 06 (seis) meses no valor unitário de R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais).

Juntamente com a requisição, foi apresentada proposta comercial pela proponente em questão, SINO – Assessoria e Consultoria Ltda, CNPJ: 04.666.507/0001-30, uma vez que a modalidade proposta para a contratação baseia-se justamente na inviabilidade de promover processo convencional competitivo, em prol da defesa do interesse público e manutenção da continuidade dos serviços desenvolvidos pelo órgão, dispensando-se, conseqüentemente, a elaboração e publicação de Aviso Prévio de Contratação Direta para recebimento de propostas adicionais.

O Termo de Referência menciona que a plataforma disponibilizada deverá ser, impreterivelmente, o ambiente de produção utilizado pela Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, pelo Contrato nº 08/2021, preservadas todas as informações, configurações, layouts e parametrizações contidas na solução mantida pelo contrato em questão e banco de dados da Contratante. Da Justificativa:

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

3.1.1. A Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque conta com um banco de dados digital e necessita de um sistema informatizado que forneça suporte para acesso informatizado adequado as tecnologias existentes tanto no formato, padrão criptografia, e segurança de dados hoje utilizados.

3.1.2. A presente contratação se faz necessária para a continuidade do serviço público, desempenhado pelos departamentos das esferas legislativa e administrativa do Poder Legislativo da Estância Turística de São Roque, por período suficiente à conclusão das etapas de implantação e parametrização dos sistemas informatizados, em execução por força dos Contratos nº 05/2026 e 07/2026, bem como para resolução de todas as questões técnicas inerentes a tais procedimentos, conforme consta da justificativa que acompanha o Documento de Formalização de Demanda de origem.

Pelo Termo do Contrato nº 08/2021, celebrado em 18/05/2021, com vigência inicial no período de 18/05/2021 a 21/05/2022, a Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque contratou a empresa **SINO ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA-EPP.**, para a prestação de serviços técnicos e especializados de informática na área de gestão legislativa constantes no Termo de Referência do Pregão Presencial nº 02/2021.

Ressalto, por oportuno, que a referida contratação decorreu do Pregão Presencial nº 02, de 12/04/2021, que originou o Contrato nº 08/2021, de 18/05/2021, firmando com a SINO ASSESSORIA E CONSULTORIA LTDA – EPP sob Processo Licitatório nº 005/2021 de 30/04/2021.

Por fim, cabe destacar a existência de previsão de dispêndio de recursos no Plano de Contratações Anual da Entidade, aprovado pela Portaria nº 183/2025-L e publicada em 17/11/2026, no importe de R\$ 103.800,00 (cento e três mil e oitocentos reais).

No entanto, através do Pregão Eletrônico nº 02/2026, houve a celebração do Contrato nº 07, de 22/04/2026, com a Empresa SOFTCAM SOLUÇÕES LTDA., e o valor total do contrato é de R\$ 32.400,00 (trinta e dois mil e quatrocentos reais), correspondente a 12 (doze) parcelas mensais de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais).

Fundamenta-se o procedimento de Contratação Direta pela modalidade Dispensa Eletrônica de Licitação com base no art. 75, VIII, da Lei nº

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

14.133, de 1º de abril de 2021 e Resolução nº 20, de 26/06/2024 desta Câmara Municipal.

O preço estimado para presente contratação é R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) com valor de R\$ 5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais) mensais. As despesas decorrentes ocorrerão à conta da seguinte Dotação Orçamentária: 6.1.1. 01031.0003.6006.33.90.40.16 – Manutenção das Atividades de Apoio ao Processo Legislativo – Locação de Software.

O contrato terá vigência pelo período de 06 (seis) meses, a contar da data de assinatura do termo e poderá ter data limite antecipada em face à conclusão de nova contratação ou implantação de solução tecnológica de mesma natureza que objetive atendimento a mesma demanda de origem.

À esta Assessoria Jurídica foi solicitada a análise do procedimento anexo ao Processo nº 24/2025 em conformidade com o art. 53 da Lei nº 14.133/21, que exige o controle prévio de legalidade¹.

Cumprе ressaltar que o presente parecer é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

Para além da análise da composição da minuta do instrumento convocatório e seus anexos, solicitou-se, ainda, orientação acerca da interpretação jurídica mais adequada a ser adotada sobre o valor a ser recolhido, na forma de taxas de inscrição, durante a execução contratual.

O presente parecer está adstrito aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, de forma que esta Assessoria Jurídica não adentrará em aspectos técnicos e econômicos, bem como ao juízo de conveniência e oportunidade na contratação pretendida.

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

¹ 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.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Eis a síntese do necessário.

II – DA DISPENSA EMERGENCIAL

A contratação por dispensa de licitação em situações de emergência está prevista no art. 75, VIII, da Lei nº 14133/2021, que prevê essa medida diante de circunstâncias que exigem uma resposta imediata para evitar danos à Administração Pública. Fato é que, como regra, a Administração Pública, para contratar serviços ou adquirir produtos está obrigada e submetida à necessidade de realização de procedimento licitatório, conforme exigência constitucional, nos termos do art.37, XXI da CF.

A obrigatoriedade de licitar pauta-se na necessidade de observância de dois critérios fundamentais para a Administração Pública, que é o estabelecimento de tratamento igualitário entre os interessados em contratar com a Administração, visando concretizar os princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade e a concretização da proposta mais vantajosa para o Poder Público.

Dentre os principais objetivos traçados para os instrumentos licitatórios encontra-se a busca pela proposta mais vantajosa para a Administração Pública, buscando proporcionar também tratamento isonômico quanto a oportunidade de contratação com o Poder Público para a sociedade, atuando como fator de eficiência e impessoalidade no processo de realização de contratações na Administração Pública.

Evita-se, desta forma, a malversação dos recursos públicos pelos agentes envolvidos no processo de contratação, bem como torna-se possível a lisura dos procedimentos, adotando-se critérios objetivos e impessoais para que a Administração possa firmar contratos administrativos.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Entretanto, a ordem constitucional brasileira e a própria legislação infraconstitucional permitem que em certas hipóteses o gestor público proceda com a dispensa da realização de certame licitatório. O art. 37, XXI, da Constituição Federal, determina que o procedimento de Dispensa de Licitação deve ser compreendido como exceção no ordenamento jurídico brasileiro, devendo ocorrer apenas em hipóteses autorizativas previstas em lei.

O art.75, VIII da Lei Federal nº 14.133/2021 apresenta claramente as hipóteses onde se pode dispensar a licitação pública, podendo haver a realização de contratação direta diante da necessidade de atendimento e efetivação do princípio da supremacia do interesse público que demanda atuação imediata da Administração Pública, sendo incompatível com os trâmites dos processos licitatórios ordinários.

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos 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 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso

São situações em que a realização do interesse público faz exigir a adoção de medidas ágeis, e por vezes imediatas, e nas quais a eventual obediência ao procedimento licitatório, com a espera do tempo necessário ao deus ex machina, inviabilizaria a realização da demanda urgente identificada. Acerca do assunto, Marçal Justen Filho² elucida:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa a necessidade de atendimento imediato a certos interesses. A demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa delonga

² Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1040.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

para o seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.

Especificamente em relação à hipótese de Dispensa de Licitação, nos termos da Lei nº 14.133/2021, exige-se a observância das seguintes condicionantes para autorização da contratação por meio desta modalidade:

(I) configuração de situação de emergência ou calamidade pública que possa comprometer a continuidade dos serviços públicos;

(II) aquisição apenas dos bens ou serviços que se fizerem necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa;

(III) observância do limite legal de 1 (um) ano para contratação a contar da data da ocorrência da situação de emergência ou calamidade.

Assim, a descontinuidade desses serviços ocasionaria a paralisação parcial ou total das atividades associadas aos mais diversos sistemas. Da inteligência do dispositivo, o não atendimento da demanda a tempo ou a ausência de garantia de continuidade da prestação de serviço público essencial pode representar danos à coletividade e ao interesse público.

Conforme se observa, a contratação será dirigida a garantir a continuidade dos respectivos serviços, que se caracterizam no fornecimento de sistema informatizado de Gestão do Processo Legislativo, para consulta e acesso ao banco de dados dos processos eletrônicos da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque., os quais são imprescindíveis ao trabalho diário dos servidores dessa Casa de Leis, bem como ao seu regular funcionamento.

Considera-se que esta Dispensa visa suprir a necessidade emergencial e temporária da Câmara Municipal, conforme detalhado no Documento de Formalização da Demanda, Termo de Referência e demais documentos constantes no processo. No mais, o objeto se trata de serviço essencial, que não pode sofrer

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

descontinuidade, pois a interrupção traria prejuízos incalculáveis e de difícil reversibilidade à saúde pública e ao meio ambiente.

Nos termos da Justificativa que pode ser vislumbrada no

DFD, retira-se:

A presente demanda decorre da necessidade de garantir a continuidade, a segurança e a integridade das informações legislativas e administrativas da Câmara Municipal durante o processo de migração entre sistemas de Processo Legislativo Eletrônico.

É necessário frisar que os prazos da nova contratação são tempestivos e a imigração está ocorrendo dentro do cronograma, porém, verificou-se, durante os trabalhos técnicos de implantação, que a estrutura do sistema anteriormente utilizado apresenta significativa complexidade operacional para fins de migração, especialmente em razão da forma desorganizada de armazenamento dos dados históricos, documentos digitais e registros vinculados ao processo legislativo, quando comparado de como era durante a utilização do sistema pelo usuário.

Conforme constatado pelas equipes envolvidas na implantação, os arquivos e informações do sistema anterior não se encontram estruturados de maneira concatenada e padronizada, circunstância que dificulta a extração automatizada e segura dos dados necessários à composição do novo ambiente tecnológico.

A situação torna-se ainda mais sensível em razão da diferença estrutural existente entre as plataformas utilizadas. O sistema anterior opera em arquitetura local (on-premises), enquanto o novo sistema foi contratado em ambiente SaaS, modelo que possui dinâmica própria de armazenamento, processamento, indexação e disponibilização de dados. Essa incompatibilidade estrutural aumenta substancialmente os riscos de inconsistências, perdas de vínculo documental, falhas de indexação, duplicidade de registros, importações incompletas e retrabalhos técnicos, especialmente considerando a relevância jurídica e institucional das informações mantidas pelo Poder Legislativo.

A descontinuidade imediata do sistema antigo poderá ocasionar prejuízos relevantes à Administração, sobretudo quanto:

à consulta de processos legislativos históricos;

- ao acesso a documentos administrativos e legislativos;
- à preservação do acervo digital institucional;
- à conferência e validação das informações migradas;
- à rastreabilidade documental;
- à continuidade das atividades legislativas e administrativas;
- à transparência pública e ao acesso à informação.

Nesse contexto, a manutenção temporária do sistema anteriormente utilizado revela-se medida necessária, proporcional e tecnicamente indispensável para permitir que a migração ocorra de forma gradual, segura e auditável, minimizando riscos operacionais e assegurando a preservação do patrimônio informacional da Câmara Municipal.

Em razão da situação para a contratação, faz-se imprescindível a inserção de cláusula resolutiva. Quanto a esse aspecto, vale mencionar

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

que a não conclusão da implementação antes do fim da vigência do contrato anterior não impõe, por si só, responsabilidade ao gestor por contratação emergencial³:

Não se imputa responsabilidade ao gestor por contratação emergencial, quando o fato gerador da situação foi a não conclusão, em tempo hábil, de licitação em curso antes do fim da vigência de contrato anterior e existe, no contrato emergencial, cláusula resolutiva que prevê a sua rescisão após a conclusão do procedimento licitatório.

Com isso, a partir da documentação acostada aos autos é possível identificar que o serviço que se pretende contratar em caráter de emergência atende aos requisitos legais estabelecidos no art. 75, VIII da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista que se busca contratar serviço essencial para atendimento da situação emergencial configurada e delineada pelo gestor público quando do encaminhamento da demanda.

Marçal Justen Filho defende que, ao reconhecer cabimento da contratação direta nesta hipótese, a solução legislativa funda-se em uma presunção absoluta. Isso porque serviços públicos são instrumento jurídico e material para o fornecimento de prestações essenciais à realização de direitos fundamentais. Assim, leciona o ilustre doutrinador⁴:

[...] deve-se admitir que, como regra, a suspensão dos serviços públicos se constitui em evento indesejável. Se for necessário, incumbe ao ente estatal titular da competência para a prestação do serviço público em risco adotar as providências cabíveis para evitar a sua interrupção.

Especificamente em relação à contratação emergencial, é importante observar o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU), no sentido de que é responsabilidade do gestor evidenciar a situação de emergência e a impossibilidade de se aguardar o tempo para realização do procedimento licitatório regular diante dos riscos que isso pode causar à coletividade. Vejamos a manifestação do TCU sobre a temática:

³ Acórdão 1872/2010 – Primeira Câmara.

⁴ Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1044.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Nas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. (Acórdão 1130/2019- Primeira Câmara | Relator: BRUNO DANTAS)

Para além da configuração da situação emergencial, é importante observar que a hipótese da presente contratação por dispensa de licitação, ainda que não houvesse situação emergencial, recai também na possibilidade de dispensa em razão do valor.

Seguindo na análise, o art. 75, II, da Lei nº 14.133/21, considera dispensável a licitação para contratação que envolva valores inferiores a R\$ R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos)⁵, no caso de serviços e compras que não envolvam engenharia ou manutenção de veículos automotores.

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.

De acordo com a lição doutrinária de José Santos Carvalho Filho, a dispensa de licitação em razão do valor se caracteriza pelo fato de que, em tese, o procedimento licitatório poderia ser realizado, mas o legislador, por opção própria, entendeu por não o tornar obrigatório, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Considerando que a realização de procedimento licitatório implica em custo para a Administração, a legislação entendeu que a contratação direta, desde que preenchidos certos requisitos, se tornaria viável em razão do valor reduzido do objeto a ser contratado, desde que comprovada a vantajosidade para a Administração.

Neste sentido, o preço ajustado para a contratação do objeto deve ser coerente com o preço de mercado, devendo estar comprovado nos autos diante da necessidade de razoabilidade quando da realização de contratação direta pela Administração. Inclusive, a pesquisa de mercado é exigência do próprio art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

⁵ O Decreto nº 12.807/2025 atualizou os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Muito embora a contratação direta em caráter emergencial caracterizada neste processo volte-se para a seleção de fornecedor específico, sobrepondo a alternativa mais adequada ao contexto real, em detrimento do uso dos critérios de Menor Preço ou Maior Desconto, os quais seriam aplicáveis em processo convencional para tal natureza e objeto, torna-se imprescindível a pesquisa de preços específica para a proponente em questão, a fim de que não se incorra em sobrepreço ou quaisquer problemas decorrentes relativos a erros de dimensionamento econômico, sendo que a solução contexto emergencial não justificaria aceitação de proposta incompatível com os valores de mercado.

Compulsando os autos, especificamente no documento intitulado “Justificativa de Preço”, constata-se que o setor responsável procedeu com a respectiva pesquisa de mercado para a contratação do objeto demandado, tendo realizado cotações direto junto a fornecedores para o alcance de maior precisão nas estimativas e preço, estando presente relatório de fornecedores que foram consultados para emissão da cotação e mapa de preços. Consta da Justificativa:

Assim, em paralelo a solicitação orçamento, realizou-se pesquisa por processos de contratação, criando-se subconjunto de elementos (preços) a partir dos detalhamentos da composição de preços de cada contrato referencial, selecionando item e respectiva precificação correspondente ao escopo solicitado pelo setor requisitante, visto que o objeto requerido difere de solução completa mantida, anteriormente, por força do Contrato nº 08/2021, utilizando-se desta forma, cesta de preços compatível com a proposta comercial em análise.

A pesquisa foi realizada em pleno uso de parâmetro legalmente instituído para investigação de mercado, II, §1º, art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, por consulta direta ao Portal Nacional de Contratações Públicas, em busca de conjunto de preços efetivados por demais órgãos da Administração Pública junto a proponente SINO – Assessoria e Consultoria Ltda. Após referida consulta, foram reunidos 04 (quatro) ajustes referenciais, com os respectivos detalhamentos da composição de preços, dos quais foram extraídos os seguintes dados:

[...]

Sobre o conjunto reunido, realizou-se comparação entre o valor mensal ofertado com os valores, especificamente, da licença de uso do software da proponente, visto que as demais funcionalidades estruturais não estarão abarcadas na solução em pauta, isto é, Migração de dados, treinamento e compilação de normativos, atendo-se somente à parcela compatível com o novo escopo de serviços solicitados pelo Departamento Legislativo.

Embora tenha-se reunido conjunto mínimo de referências e da reconhecida similaridade entre os respectivos objetos, a comparação aqui pretende a verificação da compatibilidade da escala de valores praticados no mercado e, se há indícios claros de sobrepreço, uma vez que a solução proposta pressupõe fornecedor específico. Ainda assim, nota-se que a proposta ofertada permanece razoável em comparação

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

as demais contratações, permanecendo abaixo dos referenciais obtidos através da pesquisa de preços.

O objetivo precípua da pesquisa de preços realizada pela Administração é aproximar ao máximo o valor de referência da amostra levantada com aquele que será obtido pela empreiteira, tendo em vista o interesse público e o princípio da economicidade. Visando a segurança da contratação, o Setor de Licitações Compras e Contratos buscou preço referencial em Painel de Preço e Contratações que atendessem o escopo da contratação.

Pela nova regulamentação, não existe apenas uma forma de estimar os custos da contratação ou realizar a justificativa de preço, ainda que o art. 72, II, da Lei nº 14.133/21 sugira a realização de pesquisa prévia de preços, de acordo com os parâmetros estabelecidos no art. 23 da referida Lei. O próprio Tribunal de Contas da União⁶ tem entendido que a apresentação e cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço nas dispensas de licitação. Retira-se da Justificativa:

Por consequência, a pesquisa de preços de que trata o inciso II, art. 72 de mesma lei, obrigatório na forma do art. 23 indicado, neste caso, não busca estabelecer um valor médio, mediana ou menor preço para uma disputa de preços, mas tão somente a pesquisa necessária para comprovação de inexistência de sobrepreço ou inexequibilidade de proposta que configure risco ou prejuízo aos cofres públicos pela contratação do objeto em foco.

Portanto, observadas as tabelas de preços acima, como resultado da utilização do parâmetro estabelecido no inciso II, art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021, conclui-se pela adequação da proposta ofertada ao preço de mercado, não havendo indícios de vícios ou dimensionamento desarrazoado que enseje sua rejeição ou revisão.

Desta forma, entende-se por justificado o preço total para a contratação da empresa SINO – Assessoria e Consultoria Ltda, CNPJ: 04.666.507/0001-30 em **R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais)**, para contratação de licença de uso de sistema informatizado, a ser despendido de maneira diretamente proporcional ao período e serviços efetivamente prestados, admitida a extinção contratual em período inferior ao prazo inicial de vigência, de até 06 (seis) meses, quando da finalização dos procedimentos em curso que motivaram a presente contratação.

⁶ Acórdão 1565/2015 do Plenário: A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante:

- (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima;
- (ii) no caso de inexequibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A *mens legis* é imperiosa na medida em que impõe sempre ao Administrador Público o dever de proceder com a aquisição de serviços e bens no plano da proposta vantajosa, menos onerosa, sempre buscando os valores adequados e eficientes aos fins propostos, circunstâncias que não se alcançam pela contratação emergencial - daí o porquê da sua excepcionalidade.

A importância da planilha com detalhamento dos custos unitários e totais é justamente a existência da maior quantidade de informações para fundamentar a análise da composição dos custos de determinado item de despesa. Tal planilha possibilita a identificação dos valores cotados para os serviços, a fim de auxiliar o processo de exame global da exequibilidade da proposta encaminhada, sem o condão, *per si*, de ser utilizada como instrumento de desclassificação da proposta.

Diante da possibilidade de contratação emergencial fundada no art. 75, VIII, verifica-se também a presença, portanto, da fundamentação por dispensa de valor com base no art. 75, II, da nº 14.133/2021. Diante disso, torna-se imperioso se fazer a análise da conformidade do procedimento e a respectiva escolha da empresa que deverá proceder com a prestação do serviço em caráter excepcional.

Considerando a excepcionalidade da contratação emergencial por dispensa, torna-se ainda mais relevante que o procedimento de escolha do fornecedor atenda e respeite o princípio da impessoalidade e apresente, de forma motivada, as razões que levaram à escolha da respectiva empresa para prestação do serviço.

No caso, a plataforma disponibilizada deverá ser, impreterivelmente, o ambiente de produção utilizado pela Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, pelo Contrato nº 08/2021, preservadas todas as informações, configurações, layouts e parametrizações contidas na solução mantida pelo contrato em questão e banco de dados da Contratante.

Como a prorrogação do contrato implica despesas para a contratante, as dotações orçamentárias para seu custeio deverão ser indicadas nos autos. Fato é que, **não consta a Reserva de Dotação Orçamentária.** A Reserva Orçamentária é o documento necessário para a comprovação de que há dotação orçamentária suficiente para fazer frente às futuras despesas, declarando a disponibilidade do saldo.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

***In casu*, há justificativa, por escrito e pormenorizada de que a Administração mantém interesse na realização do serviço, mas não há autorização da Mesa Diretora desta Augusta Casa. No mais, cabe à Mesa Diretora desta Casa Legislativa autorizar as contratações diretas, requisito constante nos autos para abertura de licitação na modalidade de dispensa emergencial.**

Assim, a Lei nº 14.133/2021, através da previsão de contratação direta emergencial, evidenciou que os serviços públicos são instrumentos fundamentais para a viabilização de prestações necessárias para garantia de direitos fundamentais.

Outro fato relevante é que a Lei nº 14.133/2021, no art. 75, VIII, estabelece a possibilidade de contratação direta em casos de emergência ou calamidade pública, **mas veda expressamente a prorrogação desses contratos emergenciais e a recontração da empresa previamente contratada sob o mesmo fundamento legal.**

Assim, em um cenário de continuidade da situação emergencial, a doutrina aponta que a solução autorizada por lei seria a contratação de outra empresa para substituir a primeira.

Contudo, levando-se em consideração a jurisprudência do TCU desenvolvida na vigência da Lei nº 8.666/1993, em circunstâncias excepcionais, quando a não recontração da mesma empresa poderia acarretar prejuízos maiores à Administração Pública ou quando não existirem alternativas viáveis que atendam à demanda emergencial de maneira adequada, pode-se cogitar a recontração da mesma empresa, desde que essa decisão seja devidamente motivada nos autos do processo de contratação, demonstrando as razões da escolha e o potencial prejuízo caso outra solução fosse adotada.

Em razão do exposto, recomenda-se atenção quanto à determinação contida no art. 75, § 6º, da Lei nº 14.133/2021, no sentido de que, em paralelo às contratações emergenciais, devem ser *“adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório”*, *in casu*, a implementação do novo sistema.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O Tribunal de Contas da União também tem admitido excepcionalmente a prorrogação de contrato emergencial, inclusive com o transbordamento do prazo de 180 dias, desde que verificados determinados requisitos:

Com efeito, não se olvida que a regra geral é que as contratações efetuadas pela Administração Pública devem ser precedidas de licitação. Entretanto, (...), admite-se a contratação sem licitação para se afastar mal maior, quais sejam, danos irreparáveis e/ou riscos insuportáveis causados por uma maior demora na contratação em decorrência da realização de procedimento licitatório. (...) Esses riscos/danos nem sempre estarão afastados após o transcurso de 180 dias. Caso estejam, não há maiores questionamentos de que o prazo deve ser respeitado. Entretanto, caso não estejam, o interesse público primário deve ser atendido. A relevância do interesse coletivo e social do objeto contratado, bem como a urgência em seu atendimento, pode fazer com que seja colocado em segundo o estrito cumprimento desse dispositivo legal. Esse entendimento, compatível com os princípios da finalidade e razoabilidade que regem a Administração Pública, permite, de acordo com o caso concreto, que se preserve determinado bem jurídico mais relevante – imediata ação pública em casos de emergência ou calamidade – em detrimento de outro menos relevante – a realização de licitação. Também a jurisprudência do TCU, há bastante tempo, vem admitindo a extrapolação do referido prazo, em razão das contingências enfrentadas pelo gestor. (...) É certo que não se pode fazer letra morta do prazo fixado no referido dispositivo legal. Ele pode e deve ser seguido na maioria das situações de forma a ser evitado que se utilize da contratação emergencial não para evitar uma grave lesão ao interesse público, mas para se escapar da fuga ao regular procedimento licitatório. O que se deve, em suma, é analisar a situação específica e verificar se a extrapolação do prazo legal está enquadrada nas hipóteses do art. 24, IV da Lei 8.666/93: “urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares” e “somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa”. (TCU, Acórdão nº 3.238/2010, Plenário).

Assim, a rigor, sob risco de responsabilização pessoal do gestor, a prorrogação ou recontração excepcional do contrato emergencial deve também trazer a justificativa para a não realização/conclusão da licitação visando à continuidade do contrato emergencial, se esta eventualmente não foi realizada.

A contratação, neste caso, deve se justificar pelo tempo necessário até a efetiva implementação do novo sistema, considerando que os serviços públicos não devem ser interrompidos, dada a sua natureza e relevância, em razão das necessidades de determinada coletividade, dado o princípio da continuidade do serviço

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

público. Ademais, a falta da contratação emergencial poderia até mesmo ensejar responsabilização dos agentes administrativos por sua desídia.

Trata-se, em verdade, do exercício da razoabilidade, uma vez que a emergência explicita uma congruência lógica entre a situação fática e a providência administrativa para saná-la. Além disso, em atenção à proporcionalidade, não se pode supor que a Câmara Municipal coloque em risco a vida, a saúde, a integridade de pessoas e do patrimônio público em favor do princípio licitatório.

A excepcionalidade exigida para contratação temporária não está ligada ao caráter da função (temporária ou permanente), mas sim à excepcionalidade da situação evidenciada. Restam presentes, *in casu*, os requisitos que justificam a emergência a reclamar solução imediata, de tal modo que a realização de licitação, com os prazos e formalidades que exige, pode causar prejuízo à esta Casa.

In casu, a Gestão entende como opção mais razoável a contratação emergencial de empresa especializada na prestação dos serviços com base no art. 75, VIII da Lei nº 14.133/2021, período de 06 (seis) meses, a contar da data de assinatura do termo. No entanto, consta da Cláusula 8.1 da Minuta do Contratação a condição resolutiva que se faz necessária:

8.1. O presente contrato terá vigência pelo período de 06 (seis) meses, a contar da data de assinatura do presente termo. Findo esse prazo, extinguir-se-ão automaticamente todos os direitos e obrigações dele decorrentes, sem necessidade de aviso prévio ou qualquer manifestação das partes, não sendo cabível qualquer prorrogação ou renovação, seja tácita ou expressa.

8.2. O presente contrato poderá ter data limite antecipada em face a conclusão de nova contratação ou implantação de solução tecnológica de mesma natureza que objetive atendimento a mesma demanda de origem.

Ademais, nesta hipótese, o contrato submete-se a uma limitação temporal, pois, como se depreende da redação do dispositivo, deve se direcionar apenas para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 06 (seis) meses.

De acordo com a jurisprudência consolidada do TCU, nas contratações por dispensa ou inexigibilidade de licitação é necessária a comprovação de regularidade fiscal.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Diante de todo o exposto, é possível verificar que os incisos I, II, IV, V, VI, VII e VIII do art. 72 da Lei nº 14.133/2021 foram atendidos, restando apenas o inciso III (parecer jurídico), o qual está sendo atendido com a emissão da presente manifestação jurídica.

III – DAS MINUTAS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

A modalidade proposta para a contratação baseia-se justamente na inviabilidade de promover processo convencional competitivo, em prol da defesa do interesse público e manutenção da continuidade dos serviços desenvolvidos pelo órgão, dispensando-se, conseqüentemente, a elaboração e publicação de Aviso Prévio de Contratação Direta para recebimento de propostas adicionais.

Permanece, contudo, o dever de publicação do ato final de autorização emitido pela autoridade competente, função a qual cumprirá o “Ato que Autoriza a Contratação Direta”, na forma de Ofício de autoria da Mesa Diretora desta Câmara Municipal.

Constam dos autos 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.

No que tange ao objeto, o mesmo encontra-se devidamente delineado no item 1.1, uma vez que versa acerca de contratação de Licença de uso de sistema informatizado de Gestão do Processo Legislativo, para consulta e acesso ao banco de dados dos processos eletrônicos da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque.

In casu, a contratada deverá assegurar a continuidade do serviço público, desempenhado pelos departamentos das esferas legislativa e administrativa do Poder Legislativo da Estância Turística de São Roque, por período suficiente à conclusão das etapas de implantação e parametrização dos sistemas

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

informatizados, em execução por força dos Contratos nº 05/2026 e 07/2026, bem como para resolução de todas as questões técnicas inerentes a tais procedimentos, conforme consta da justificativa que acompanha o Documento de Formalização de Demanda de origem.

Acerca da duração da contratação direta emergencial, esta deverá perdurar apenas pelo tempo necessário à finalização. Não se deve utilizar necessariamente o prazo limite de 06 (seis) meses. Saliento, mais uma vez, que a contratação deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados.

A necessidade de uma contratação emergencial se destina tão somente ao atendimento de uma necessidade específica e pontual, para superar determinada urgência. Recomenda-se, por conseguinte, que seja dado andamento à fase do planejamento, devendo ser sanados os seus entraves em prol da realização do certame licitatório para a contratação pretendida.

Ainda que diante de uma dispensa decorrente da necessidade de contratação emergencial de serviços, a habilitação jurídica, a qualificação técnica, econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista se mostram indispensáveis. Em suma, resta caracterizada a circunstância emergencial e uma vez verificada a adequação entre a contratação que se pretende levar a efeito, como medida saneadora da emergência, aplica-se o disposto no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

Por fim, ressalvadas as questões transcritas neste tópico, na documentação colacionada ao processo administrativo foram apresentados todos os documentos necessários, em observância ao que a Lei estabelece para fins de legalidade das contratações diretas. Por conseguinte, infere-se que o procedimento para realização da dispensa, até o presente momento, encontra-se – no geral – em conformidade com os parâmetros legais, não havendo graves obstáculos jurídicos à sua abertura.

IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do exposto, opino pela possibilidade jurídica da contratação, verificada a adequação entre a contratação que se pretende levar a efeito,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

como medida saneadora da emergência, aplicando-se o disposto no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021.

No entanto, sugiro a observância das ressalvas constantes ao longo deste Parecer Jurídico, inclusive porque cabe à Administração Pública priorizar a contratação regular de bens e serviços através de licitação pública, em detrimento da contratação emergencial que é uma modalidade de contratação direta por dispensa de licitação e, portanto, excepcional.

É imperioso que seja aposto, em qualquer contrato emergencial, cláusula resolutiva expressa, ou seja, que eventual contratação emergencial somente poderia perdurar até o aperfeiçoamento da contratação regular e cabe à Gestão analisar se houve justificativa robusta e objetiva exigida para adoção da contratação emergencial, com detalhamento e cronograma da contratação regular.

Alerto para o fato de que esta Câmara deve, o quanto antes, dar seguimento e finalizar o procedimento de implementação do sistema, pois a contratação emergencial é condição excepcional, devendo vigorar tão somente até a conclusão da solução.

É o parecer.

São Roque, 20 de maio de 2026.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica