



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ANÁLISE E DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA DE GERENCIAMENTO DE CONTRATOS DO DAER – SIGECON. DESENVOLVEDORA E DETENTORA DOS DIREITOS EXCLUSIVOS DE COMERCIALIZAÇÃO E MANUTENÇÃO EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL DA SOLUÇÃO TECNOLÓGICA ALMEJADA. INCIDÊNCIA DO ARTIGO 74, INCISO I, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. VIABILIDADE. REQUISITOS DO ARTIGO 72 DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021 ATENDIDOS. ANÁLISE DA MINUTA CONTRATUAL.

1. É viável a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, de empresa especializada em Tecnologia da Informação, para licenciamento e prestação de serviços de sustentação e suporte para Solução especializada que ordenará o Sistema de gerenciamento de contratos do DAER – SIGECON, por ser a desenvolvedora do produto que melhor atende à Administração Pública, restando inviabilizada a competição diante da apresentação de declaração de exclusividade.

2. Os requisitos para a contratação direta previstos no artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 foram atendidos.

3. A minuta contratual respeita o modelo-padrão instituído pela Resolução nº 228/2023, da Procuradoria-Geral do Estado, motivo pelo qual se reputa, de modo geral, adequada, devendo ser observadas as recomendações realizadas ao longo da fundamentação

4. No que tange aos documentos de regularidade e habilitação, deverá a contratante complementar a



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

instrução processual, bem como verificar o respectivo prazo de validade na data da assinatura do instrumento contratual, exigindo as atualizações que se mostrarem necessárias.

1. Trata-se de processo administrativo eletrônico que veicula consulta oriunda do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - DAER quanto à viabilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, da Poligragh Sistemas e Representações LTDA. para a análise e desenvolvimento do Sistema de gerenciamento de contratos do DAER - SIGECON.

Os autos foram inaugurados com o pedido de autorização para realização de orçamento do projeto para análise e desenvolvimento do software SIGECON (Sistema de gerenciamento de contratos do DAER) junto à Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul - PROCERGS (fls. 02-07), cujo retorno negativo, sob a afirmação de que “[v]ários projetos/demandas ficaram na lista de espera, sem disponibilidade de alocação de recursos no momento. Infelizmente, o projeto do SIGECON/DAER não está contemplado entre os que serão atendidos em 2021.” (fls. 08-09), ensejou o encaminhamento do feito para elaboração de termo de referência e demais documentos necessários para buscar a solução tecnológica entre empresas privadas (fls. 12-23).

Ainda, instruem o presente expediente administrativo, os seguintes documentos: proposta técnica e comercial da Poligragh Sistemas e Representações LTDA. (fls. 24-119), incluindo a Certidão nº 230629/40.271, expedida pela Associação Brasileira das Empresas de Software - ABES (fls. 111-113), Termo de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência (fls. 120-196), manifestação do DAER (fls. 197-200) e a minuta do contrato a ser firmado (fls. 201-210).

Em manifestação acostada às folhas 211-226, a Procuradoria Setorial junto ao DAER opinou pela remessa do expediente à Procuradoria-Geral do Estado, o que foi acolhido pelo Secretário de Logística e Transportes Adjunto, submetendo o feito para exame prévio (fl. 229-230).

A análise inicial realizada por esta Procuradoria-Geral constatou a necessidade de complementação da instrução em relação à composição do preço, razão pela qual foi exarada promoção restituindo o feito à Secretaria de Logística e Transportes para a realização das adequações indicadas (fls. 232-234).

Ato contínuo, com o retorno ao DAER (fls. 235-236), foram juntados ao feito alguns dos contratos firmados entre a empresa a ser contratada e outras Secretarias de Estado (fls. 237-279), seguidos de manifestação técnica do órgão com análise e justificativa do preço (280-285) e da Informação Jurídica Conjunta n. BSF/EB/154/2023 (fls. 286-289) que foram reencaminhadas à Procuradoria-Geral para análise e parecer (fls. 290-291).

É o relatório.

2. Cuida-se de examinar a possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, da empresa Poligraph Sistemas e Representações LTDA., especializada em Tecnologia da Informação, para a análise e desenvolvimento de software para o Sistema de gerenciamento de contratos do DAER – SIGECON, tendo constado no Termo de Referência (fls. 120-196) como segue:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

1 DEFINIÇÃO DO OBJETO

Contratação de empresa especializada em Tecnologia da Informação para licenciamento e a prestação de serviços de sustentação e suporte para Solução especializada para modernização das atividades voltadas à composição de custos e orçamentos, ao gerenciamento físico e financeiro de contratos de obras, gestão de indicadores estratégicos, apresentação de informações para a sociedade, gestão de autorizações especiais de trânsito, faixa de domínio, mapa georreferenciado das ocupações da faixa de domínio, administração da manutenção e inventário rodoviário, gestão ambiental, de desapropriações e gestão das receitas próprias e dívida ativa para o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem do Rio Grande do Sul – DAER, conforme especificações técnicas contidas neste Termo de Referência

Considerando o momento de transição entre a Lei Federal nº 8.666/1993 e a Lei Federal nº 14.133/2021, convém registrar que, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, é possível a contratação direta por ambos os regramentos (art. 1º, parágrafo único, do Decreto Estadual nº 57.034/2023), desde que respeitado o limite temporal imposto pelo art. 1º do Decreto Estadual nº 56.937/2023.

No caso concreto, a opção adotada pelo gestor público na autorização de inexigibilidade de contratação (fls. 229-230) é pela Lei Federal nº 14.133/2021. Deste modo, diante da vedação de sobreposição de regimes jurídicos, como sinalizado no Parecer PGE nº 20.191/2023, a análise a seguir promovida considerará apenas a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

No que concerne à justificativa da contratação, cumpre transcrever o seguinte excerto da manifestação dos diretores do Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem, às folhas 120-124 do expediente, *in verbis*:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(...)

Desde sua fundação, o DAER tem atuado na construção, ampliação e manutenção da infraestrutura de transportes do Estado. Nos seus quase 80 anos de existência, sempre representou o espírito de inovação e excelência, trabalhando para oferecer transporte rodoviário com alto nível de segurança, rápido e econômico, com foco na preservação da vida dos motoristas e usuários das rodovias.

Como importante componente das responsabilidades do DAER estão o planejamento rodoviário; construção; operação e conservação rodoviárias; concessão, permissão e autorização; gerência e planejamento; fiscalização do transporte de rodovias; administração das faixas de domínio público; controle e otimização do transporte de cargas; entre outras.

O gerenciamento do expressivo montante de recursos investidos em obras rodoviárias no Estado ensejam uma série de controles, abrangendo orçamentação de obras rodoviárias e serviços de consultoria em engenharia, gestão dos processos de desapropriação, gerenciamento das planilhas de quantitativos, ao controle do contratado x executado, previsão e controle de aditivos de prazos e quantidades, das datas e saldos contratuais, acompanhamento de cronogramas, cálculo das medições de sua execução (a preços iniciais e reajustes) e seus respectivos pagamentos. Tais controles precisam ser realizados de forma segura, integrada e transparente, permitindo que a natureza pública dos recursos envolvidos seja tratada em conformidade com aquilo que determina a lei.

Entretanto, atualmente o DAER não dispõe de ferramentas específicas que apoiem o gerenciamento de contratos com o grau de eficiência e celeridade demandados. Para tal, faz uso de controles paralelos em fichas e planilhas eletrônicas, não estruturadas para a referida finalidade, **tendo como consequência:**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

- **Necessidade de redigitação de dados, além da possibilidade (ou melhor, probabilidade) de erros e gerenciamento de dados manual;**
- **Obstrução do trabalho cooperado e dificuldade na obtenção de informações gerenciais agregadas e consolidadas em tempo hábil para a tomada de decisão da alta administração;**
- **Retrabalho sempre que necessário gerar relatórios consolidados,** visto que os dados de gestão de execução de contratos e medições de obras rodoviárias e serviços de consultoria de engenharia ficam distribuídos em vários arquivos não estruturados;
- **Informações que não são alimentadas na origem;**
- **Redundância das informações,** visto que as mesmas informações não ficam armazenadas em uma base centralizada e estruturada, propiciando o surgimento de “ilhas de informação”;
- **Possibilidade de ocorrência de erros e dificuldade no gerenciamento de contratos e obras rodoviárias,** dado que as respectivas planilhas de serviço, em sua maioria, são bastantes extensas e com muitos itens a serem gerenciados, o que impacta no acompanhamento dos contratos de forma eficiente e precisa;
- **Falta de visibilidade e controle dos vencimentos dos contratos;**
- **Vulnerabilidade quanto à integridade e segurança da informação** pois tais arquivos estão suscetíveis a acessos indevidos, a serem corrompidos ou deletados involuntariamente.

(...)

Na busca pela otimização e padronização de procedimentos operativos e rotinas de gestão do próprio DAER, é estratégico a Autarquia informatizar seus mais importantes processos de gestão e respectivas rotinas de trabalho envolvidas por meio de sistemas integrados, operando em uma base de dados única e centralizada, que possibilitará que as atividades sejam executadas em cada área envolvida de forma planejada e cooperada, dentro das diretrizes estabelecidas pela Instituição. Isto otimizará a padronização de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

procedimentos e a promoção do acesso descentralizado, com a alimentação dos dados na origem, permitindo ao DAER compor um banco de dados centralizado que possibilitará consultas e emissão de relatórios com informações gerenciais e dashboards fundamentais para o planejamento estratégico da Instituição. Por meio da exploração desses dados, da avaliação de indicadores de desempenho e da visibilidade dos dados registrados e tratados nos sistemas será possível dar suporte à equipe de gestão do órgão, fornecendo dados históricos, atuais e possibilitando previsões das operações de cada um dos setores envolvidos.

(...)

Por entender que a modernização dos seus sistemas terá um papel fundamental na organização das informações existentes para que o Departamento possa melhorar seu processo de gestão e de tomada de decisão, elaborou este Termo de Referência com o objetivo de definir diretrizes para a implantação de uma nova sistematização.
(grifou-se)

Para fins de análise da compatibilidade do objeto descrito com a hipótese de inexigibilidade de licitação descrita no artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, deve-se avaliar o conteúdo da contratação e a sua adequação à autorização dada pela referida legislação, que assim está redigida:

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;

(...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração **deverá demonstrar a inviabilidade de competição**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

De maneira semelhante dispõe o Decreto Estadual nº
57.034/2023:

Art. 8º Nos casos em que a licitação for inexigível, a inviabilidade de competição de que trata o art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, e o art. 7º deste Decreto, será comprovada da seguinte forma:

I - nas aquisições de bens ou de serviços fornecidos por produtor, por empresa ou por representante comercial exclusivos, mediante atestado de exclusividade, de contrato de exclusividade, de declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar as condições da exclusividade, vedada a preferência por marca específica;

(...)

Em atenção às alterações ocorridas na legislação que incide sobre as licitações, a doutrina reafirma os parâmetros que devem ser considerados na análise prática. Sobre o tema, leciona Marçal Justen Filho:

A primeira hipótese de inviabilidade de competição reside na ausência de pluralidade de alternativas de contratação para a Administração Pública. **Quando existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, a licitação é imprestável.** Mais precisamente, não há alternativas diversas para serem entre si cotejadas.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. p. 960.) (grifou-se)

Dessa maneira, para que seja autorizada a contratação direta com esteio no permissivo do inciso I do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, faz-se necessário que a Administração demonstre o atendimento dos requisitos acima referidos, o que se passa a analisar.

De início, salienta-se que a exigência de demonstração de inviabilidade de competição, presente no supratranscrito § 1º do artigo 74, está satisfeita com a juntada da Certidão nº 230629/40.271, expedida pela Associação Brasileira das Empresas de Software - ABES, que atesta a potencial contratada como detentora exclusiva dos direitos autorais, patrimoniais e de comercialização da Solução de Departamentos de Estradas e Rodagens e Solução de Infraestrutura de Transportes e Obras - SIDER (fls. 111-113).

Quanto ao ponto, releva mencionar o Parecer PGE nº 20.283/23 que analisou aspectos relativos à contratação de fornecedor único e às condições de exclusividade do produto, do qual se colhe o seguinte excerto:

(...) não é demais ressaltar o enunciado da Súmula 255 do Tribunal de Contas da União, firmado sob o bojo da Lei nº 8.666/1993, mas que abriga lógica extensível à Lei nº 14.133/2021:

Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Compete, portanto, ao administrador público a responsabilidade pela verificação acerca da veracidade da documentação voltada a comprovar a exclusividade. (...)

Uma vez registrado tratar-se de fornecedor exclusivo no âmbito nacional, faz-se necessário ponderar acerca da existência de produtos similares no mercado internacional e da consequente possibilidade de realização de licitação internacional para atender ao objeto da contratação (art. 42, da Lei nº 8.666/1993 ou art. 52, da Lei nº 14.133/2021).

Sobre tal alternativa, esta Procuradoria-Geral do Estado já se manifestou em diversas oportunidades pela inexistência de obrigatoriedade na adoção de concorrência internacional, circunstância que deve ser ponderada pelo gestor, conforme se depreende, exemplificativamente, do seguinte trecho do Parecer nº 19.757/2022:

[...] Partindo-se da premissa de que o mercado internacional oferece produtos similares ao que ora se pretende adquirir, poder-se-ia dizer que a licitação internacional seria uma alternativa. Acerca do aspecto, calha ter presente a lição doutrinária de Marçal Justen Filho (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos [livro eletrônico]. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019): E se a questão envolver o mercado internacional, havendo pluralidade de alternativas no exterior e ausência de opções no Brasil? A questão envolve a decisão de realizar licitação internacional. O tema ainda desperta pouca atenção entre nós. Usualmente, a escolha entre licitação nacional e internacional é visualizada como uma modalidade de “ato político”, tal como se passa com todas as manifestações estatais no âmbito do concerto das Nações. Parece-me impossível, no atual estado do pensamento jurídico nacional, determinar uma resposta abrangente para dúvidas sobre o tema. A decisão de contratar com inexigibilidade de licitação o fornecedor nacional único, havendo pluralidade de alternativas no mercado externo, afigura-se válida a depender das circunstâncias e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

motivos. Deverá ter-se em mente, em especial, o princípio da razoabilidade e a preocupação com os princípios fundamentais que norteiam a atividade administrativa. Isso significa que a resposta dependerá, em grande parte, da dimensão econômica da contratação. Uma contratação de pequeno valor não pode receber tratamento idêntico àquele reservado para um grande empreendimento. Mas será inválida decisão motivada simplesmente na preferência ao fornecedor nacional, tal como apontado a propósito do art. 3.º.

Portanto, a opção de abertura de licitação internacional é eminentemente política, afigurando-se adequada, sob a perspectiva jurídica ora examinada, a aquisição direta do único produto declaradamente disponível no mercado nacional a atender as finalidades perseguidas pela consulente.

Assim sendo, **não se verifica a existência de óbices jurídicos à escolha do produto exclusivo disponível no mercado nacional, pois se encontra no âmbito da discricionariedade do gestor a opção pela realização de procedimento licitatório internacional**, o que, por sua natureza eminentemente política, desborda da presente análise jurídica.

(Parecer 20283. Data Aprovação 27/10/2023. Proc 23/1205-0001493-7 Esp AJL Autor LUIZA DERETTI MARTINS) (grifou-se)

Vale dizer, após a negativa apresentada pela PROCERGS (fls. 08-09), a contratante passou a avaliar as opções disponíveis no mercado. O relato dessas diligências está presente nos autos (fls. 124-125), e complementa a justificativa da contratação, como segue:

Estabelecidas as macro funcionalidades necessárias na solução requerida para atendimento às suas necessidades específicas, o DAER avaliou as seguintes alternativas para atendimento às suas demandas: busca por softwares livres, contratação de serviços de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

desenvolvimento, desenvolvimento interno ou a implantação de solução como produto acabado.

Foram pesquisadas opções de softwares livres existentes no Portal do Software Público. Contudo, não se encontrou uma solução com a abrangência e especialização requeridas. Há de se considerar também a necessidade de implantação, capacitação dos usuários, suporte e manutenção no sistema a ser implantado, o que não se encontra nas opções ofertadas.

A contratação de serviços de desenvolvimento, tanto junto à uma empresa especializada na prestação de serviços no regime de fábrica de software demandaria um tempo muito maior para se obterem os resultados esperados, visto que, além de processos licitatórios para contratação de consultoria para análise do sistema (levantamento, detalhamento de requisitos, documentação e mediação do tamanho funcional do desenvolvimento a ser contratado), bem como o do desenvolvimento, implantação e manutenção propriamente dito, há o tempo de envolvimento da equipe técnica do DAER para o fornecimento dos insumos necessários à especificação e validação das funcionalidades necessárias, além do risco inerente a um projeto de desenvolvimento, implantação e estabilização de um software recém desenvolvido.

No caso de desenvolvimento interno, tanto a Superintendência de Tecnologia da Informação - STI, responsável pela prestação dos serviços relacionados à tecnologia da informação do DAER, quanto o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul S.A - PROCERGS não dispõem atualmente de equipe técnica em número suficiente para assumir, às suas próprias expensas, as atividades especializadas para a especificação e desenvolvimento da solução requerida, diferentemente de empresas especializadas na prestação de serviços de TI que tem, como atividade-fim, a prestação de serviços desta natureza. Ademais, por se tratar de um processo de desenvolvimento de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

software, esta alternativa traria os mesmos inconvenientes relacionados acima.

Por fim, foram feitas consultas informais a outros órgãos de gestão de infraestrutura de transportes e obras com funções similares ao DAER e também por meio da Associação dos Departamentos de Estradas de Rodagem - ABDER, nas quais foi possível identificar a existência de uma solução comercial que atende às necessidades da instituição, já implantada e com uso consolidado há bastante tempo.

Diante do exposto, dentre as opções analisadas, o DAER entende que para atendimento com a maior brevidade possível desta importante demanda, será vantajosa a contratação de solução disponível, em ambiente web, em uso por outros órgãos e próxima de atender aos requisitos requeridos, sem correr o risco de se submeter a um processo longo e desgastante do desenvolvimento integral de software, demandando apenas a complementação daquilo que for necessário e específico às necessidades e especificidades identificadas. (grifou-se)

Verifica-se, por conseguinte, estar formalmente justificada a contratação na necessidade de desenvolver mecanismos que sejam capazes de aprimorar e modernizar a gama de serviços complexos sob a competência da contratante. Além disso, considerando a demanda de tempo e disponibilidade de servidores essenciais no extenso processo de desenvolvimento interno de software, tem-se que esta contratação está lastreada, tendo-se presentes as justificativas e documentos constantes dos autos, nos valores da eficiência e racionalização esperados da Administração.

Dos elementos carreados nos autos, é possível concluir que os serviços de tecnologia da informação em questão, nos termos das manifestações técnicas, representarão facilidades e precisão no gerenciamento das tarefas exercidas



21043500142295



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pelo contratante, a serem executadas por empresa privada que detém os direitos exclusivos da solução tecnológica que melhor atende às necessidades do Ente Público.

3. Superada a questão referente ao enquadramento do contrato pretendido à hipótese descrita no artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, resta perscrutar o atendimento das demais exigências estabelecidas na referida legislação.

A contratação direta com base na Lei Federal nº 14.133/2021 apresenta regramento minucioso conforme se observa no artigo 72 da Nova Lei de Licitações, *in verbis*:

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.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

In casu, estão presentes a formalização de demanda (fls. 02-13), as justificativas técnicas descritas no Termo de Referência (fls. 120-196), os documentos de habilitação da contratada (fls. 111-119), estimativa de despesa e justificativa de preço (fls. 280-285) a manifestação do órgão contratante (fls. 197-200), a manifestação jurídica da Coordenação Setorial do Sistema de Advocacia de Estado (fls. 211-226), assim como a presente orientação, nos termos do Decreto Estadual nº 57.035/2023, e a autorização da autoridade competente, atendendo satisfatoriamente aos incisos do artigo supratranscrito.

A razão da escolha do fornecedor (artigo 72, inciso VI, da Lei Federal nº 14.133/2021), fundada pela exclusividade, também foi suficientemente evidenciada pelas análises de índole técnica oriundas do Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem (fls. 197-200), *in litteris*:

Diante do exposto, **dentre as opções avaliadas para atender a essa necessidade prioritária, a única opção disponível, considerando a singularidade identificada no produto mapeado nas pesquisas realizadas é a Solução SIDER - solução especializada para gestão de infraestrutura rodoviária e de transportes e gestão de obras públicas, fornecida pela Empresa Poligraph Sistemas e Representações LTDA., sendo esta a única desenvolvedora e detentora dos direitos exclusivos de comercialização e manutenção em todo o território nacional**, exclusividade comprovada por meio da certidão da Associação Brasileiras das Empresas de Software (ABES).

A referida empresa destaca-se por ser hoje o maior player nacional na informatização de órgãos estaduais de infraestrutura, tendo 10 estados brasileiros e o Distrito Federal como clientes, além de terem informatizado entidades das esferas federal e municipal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Essa experiência permitiu que o SIDER fosse especializado, se tornando uma **ferramenta singular na gestão rodoviária, de transportes e obras, com recursos específicos sob a ótica dos ritos de engenharia e da administração pública** envolvidos na gestão de ativos de infraestrutura desta natureza, sendo concebido especialmente para atender todas as nuances desse segmento.

Além da especialização, que torna a **Solução a mais robusta no mercado em termos de funcionalidades e segurança**, pois é fruto de um longo período de análises, troca de experiências e evoluções diversas envolvendo a empresa e os órgãos supracitados, **o SIDER é a única ferramenta no mercado, em termos de abrangência e maturidade, demonstrando capacidade de agregar na gestão de diversos setores do DAER**, permitindo gerenciar todo o ciclo de vida de uma obra rodoviária, desde o orçamento até a gestão financeira do contrato, passando a fazer a gestão da rodovia pós-entrega, contemplando módulos para gerenciamento da operação viária (manutenção, administração das obras de arte especiais, inventário rodoviário) e para a fiscalização (ocupação da faixa de domínio, autorizações especiais de trânsito, gestão ambiental), com o consequente acréscimo de receitas e melhor gestão do uso do dinheiro arrecadado.

Considerando essa série de aspectos devidamente referenciados anteriormente, acostou-se ao processo administrativo a proposta comercial para a disponibilização de licenças de uso perpétuo e execução de serviços correlatos, proposta técnica (anexo 1), funcionalidades da solução (anexo 2) e justificativas de preços (anexo 3). (grifou-se)

Na manifestação complementar do órgão contratante (fls. 280-285) também restou consignado quanto ao tema:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Em atendimento ao item 1, e em complemento às informações constantes no Termo de Referência, quanto à exclusividade do serviço, **o SIDER representa uma solução completa para órgãos de infraestrutura**, sendo uma plataforma para gestão integrada da infraestrutura rodoviária e de contratos de obras e serviços. **Ele possui sistemas especializados na atuação de Departamentos de Estrada de Rodagem e demais órgãos de infraestrutura**. O software possibilita otimizar as rotinas de fiscalização, operação, manutenção e contratos de obras e serviços. O DAER possui vasta carteira de contratos de obras e serviços rodoviários, com características específicas o que faz com que seja essencial a presente contratação, pois **representará grande avanço na gestão contratual**. A empresa **Softplan apresenta a expertise necessária para uma boa prestação do serviço, pois possui mais de 30 anos de experiência no setor rodoviário brasileiro**, atualmente atendendo mais de 10 órgãos rodoviários de diversos estados brasileiros. Por atender diversos órgãos rodoviários no país, **a garantia de sustentação adaptativa do mesmo em função das alterações em decorrência, por exemplo, das alterações na legislação e normas técnicas é um ponto relevante**. Todas as características acima demonstram por que o SIDER é exclusivo e não pode ser substituído atualmente por outros produtos no mercado, com a mesma eficácia, considerando as necessidades do DAER. (grifou-se)

Cumpre salientar que, após a complementação da instrução solicitada (fls. 232-234), a exigência de “*estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei*” (inciso II) e a “*justificativa de preço*” (inciso VII) foram plenamente atendidas na manifestação do órgão, que consignou os seguintes termos (fls. 280-285, grifos originais):



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Dessa forma, a empresa apresentou comprovação de preços de mercado, comparando os preços unitários apresentados na proposta comercial com os praticados em outros contratos vigentes com órgãos públicos para os quais presta serviços similares aos requeridos, conforme Anexo. Em que podem ser verificados que os valores praticados estão em alinhamento.

Da análise de conformidade de preços:

Licenciamento: A empresa apresentou o tamanho funcional das soluções ofertadas e o racional referente a composição do valor embasando a precificação no valor médio do ponto por função praticado com órgãos equivalentes ao DAER, sendo que tal valor ficou aproximadamente 7% abaixo da média dos valores praticados nos contratos firmados com o DER/PR, DER/DF e GOINFRA. Valor ofertado ao DAER por Ponto por função R\$2.450,00, valor médio praticado nos contratos supracitados R\$2.637,26.

Instalação, configuração e parametrização: Foi demonstrado no anexo III – Justificativa de preços, apresentado pela Poligraph, a composição dos serviços a serem realizados durante esta etapa da execução contratual, sendo que serão realizadas atividades remotamente e presenciais, sendo assim o embasamento da precificação se deu com a comparação dos valores unitários existentes nos mesmos contratos supracitados, com DER/PR, DER/DF e GOINFRA, onde é possível identificar que os valores ofertados pela empresa ao DAER foram equivalentes ao praticado em tais contratos, conforme análise que segue:

Valor da hora técnica realizada remotamente:

- Proposta ao DAER, valor unitário = R\$ 250,00.
- Valor médio praticado nos contratos vigentes com escopo e órgãos similares = R\$ 248,22



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Valor da hora técnica realizada presencialmente:

- Proposta ao DAER, valor unitário = R\$ 415,00.
- Valor médio praticado nos contratos vigentes com escopo e órgãos similares = R\$ 428,86

Treinamento de usuários internos: Tanto o treinamento de usuários internos quanto a operação assistida a empresa Poligraph apresentou a carga horária do serviço previsto e embasou o valor do serviço no valor da hora técnica acima detalhado. Dessa forma, se verifica que os valores estão compatíveis com atividades realizadas remotamente ou presencialmente de acordo com o escopo do serviço previsto.

Logo para o treinamento a composição retrata atividades de preparação do treinamento que serão realizadas remotamente, tais quais:

- Preparação dos ambientes de treinamento;
- Elaboração do material de apoio;
- Elaboração de listas de presença;
- Elaboração dos certificados de participação;
- Pesquisa de satisfação e relatório de resultados.

Que montam em 16 horas técnicas a serem realizadas remotamente e 32 horas técnicas realizadas presencialmente que trata da efetiva carga horária do treinamento. Sendo assim, conforme análise já realizada no item Instalação, configuração e parametrização os preços apresentados se mostram compatíveis com o praticado pela empresa com outras instituições.

Operação Assistida: Conforme já detalhado no treinamento os valores apresentados foram embasados na carga horária prevista para execução do serviço, sendo que para a operação assistida foram estipuladas 40 horas presenciais. Portanto, se entende que os valores estão compatíveis com o realizado pela Poligraph no mercado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Sustentação: Quanto a sustentação da solução, também, foi apresentado o comparativo de preços relacionado a contratos da empresa vigentes com o DER/PE, DER/DF e GOINFRA. Restou evidenciado que os módulos embora apresentem pequenas variações nos valores unitários de sustentação estão em conformidade com o praticado pela empresa no mercado, sem grandes distorções.

Suporte técnico local: A empresa demonstrou a compatibilidade de preços apresentado os mesmos contratos já citados com DER/PR, DER/DF e GOINFRA onde foi possível identificar que os valores ofertados ao DAER estão aderentes ao praticado em contratos similares com pequenas variações.

Complexidade Alta/Coordenação:

- Valor proposta ao DAER: R\$ 28.900,00
- Valor médio praticado em contratos equivalentes vigentes: R\$ 28.632,86

Complexidade Média:

- Valor proposta ao DAER: R\$ 22.900,00
- Valor médio praticado em contratos equivalentes vigentes: R\$ 21.400,44

Desenvolvimento e outras atividades sob demanda: O serviço previsto está especificado em pontos de função valor a precificação no valor médio do ponto de função praticado com órgãos equivalentes ao DAER, sendo que tal valor ficou aproximadamente 7% abaixo da média dos valores praticados nos contratos firmados com o Departamento de Estradas de Rodagem do Paraná – DER/PR, Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal – DER/DF e Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA. Valor ofertado ao DAER por ponto de função R\$2.450,00, valor médio praticado nos contratos mencionados R\$2.637,26.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Logo, se verifica em análise da proposta e da justificativa de preços que a proposta apresentada ao DAER está em conformidade com o que a empresa pratica no mercado e mesmo as pequenas variações encontradas nos valores apresentados não foram significativas a ponto de estarem em desconformidade.

Não por acaso, o § 1º do artigo 23 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos elencou parâmetros a serem adotados para melhor aferir se os valores estimados são compatíveis com o mercado ou mesmo com contratações similares realizadas pelo Poder Público que, apesar de rigidamente se aplicarem aos processos licitatórios, são medidas que podem ser aproveitadas para a valoração acerca da adequação de preços nas hipóteses de inexigibilidade.

Contudo, caracterizada a impossibilidade de estimar o valor do objeto na forma do suprarreferido § 1º, o § 4º do artigo 23 indica a conduta a ser adotada:

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Nesse ponto, considerando a indicação de que a empresa a ser contratada possui *“10 estados brasileiros e o Distrito Federal como clientes, além de terem informatizado entidades das esferas federal e municipal”* (fls. 198), informação obtida através da proposta por ela apresentada (fl. 26), a sugestão da Procuradoria



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Setorial de que houvesse a juntada aos autos dos contratos firmados pela Poligragh Sistemas e Representações Ltda (fl. 218) foi atendida em complementação (fls. 237-279) e possibilita uma análise mais acurada sobre a precificação deste contrato.

Os contratos anexados podem representar meio idôneo, como exigido pelo artigo 23, § 4º da Lei Federal nº 14.133/2021, e, ao demonstrar a assinatura de termos com os estados do Paraná (fls. 237-244), Distrito Federal (fls. 249-259) e Goiás (fls. 260-272), contemplam elementos necessários para balizar e firmar financeiramente a contratação em comento, nos termos da manifestação complementar do órgão supratranscrita (fls. 280-285).

Cabe referir apenas que a necessidade de “*demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido*” (inciso IV) não está plenamente satisfeita. De toda sorte, havendo complementação da área técnica e declaração expressa do gestor público sobre tal adequação, sob sua responsabilidade integral e intransferível, entender-se-á atendido o requisito legal.

Da mesma forma, sob o prisma da Lei Complementar Federal nº 159/2017 e do Decreto Estadual nº 56.368/2022, não se vislumbra óbice à contratação pretendida, desde que observado o teto de gastos estabelecido no exercício financeiro, em obediência ao artigo 2º, § 1º, V, da Lei Complementar nº 159/2017 e Lei Complementar Estadual nº 15.756/2021, nos termos do entendimento exarado no Parecer PGE nº 19.246/2022.

4. Avançando à análise da minuta contratual acostada (fls. 201-210), constata-se que está adequada à minuta-padrão do Anexo AE - Bloco 01 - Termo de Dispensa de Licitação Eletrônica – Fornecimento de Bens – rito da Lei Federal



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

nº 14.133/2021, disposto na Resolução PGE nº 228/2023, com os ajustes necessários à inexigibilidade.

Cotejando a versão padronizada e aquela acostada ao expediente, observa-se que no preâmbulo constou “*sob o fundamento legal do art. 24, inc. IV, da Lei Federal nº 8.666/93 e Decreto nº 57.197/23*”. O trecho deve ser substituído indicando a autorização legal da Lei Federal nº 14.133/2021 com base no artigo 74, inciso I.

Ainda, cumpre referir, que a minuta não está minimamente preenchida, o que impede a própria análise acerca da correlação e correção do Termo de Referência e anexos com o contrato. Sendo assim, resta indicar que os itens em branco contidos nos dispositivos 1.1, 2.1, 3.1, 4.1, 5.1, e 6.2, deverão ser preenchidos por ocasião da assinatura da avença.

5. Por derradeiro, consigna-se que devem ser verificadas todas as condições de habilitação da empresa (habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista), renovando-se eventuais documentos vencidos antes da realização da contratação pretendida.

Ante o exposto, delineiam-se as seguintes conclusões:

a) é viável a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, da empresa Poligragh Sistemas e Representações LTDA. para licenciamento e prestação de serviços de sustentação e suporte para Solução especializada que ordenará o Sistema de gerenciamento de contratos do DAER – SIGECON, por ser a desenvolvedora do



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

produto que melhor atende à Administração Pública, restando inviabilizada a competição diante da apresentação de declaração de exclusividade.

b) os requisitos para a contratação direta previstos no artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 encontram-se atendidos.

c) a minuta contratual está de acordo com as disposições legais incidentes, sugerindo-se a revisão dos itens supramencionados;

d) deverá a contratante complementar a instrução processual no que tange aos documentos de regularidade e habilitação, bem como verificar o respectivo prazo de validade na data da assinatura do instrumento contratual, exigindo as atualizações que se mostrarem necessárias.

Por fim, cumpre registrar que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

É o parecer.

Porto Alegre, 21 de dezembro de 2023.

Luciano Juárez Rodrigues,
Procurador do Estado.

Processo Administrativo Eletrônico nº 21/0435-0014229-5



Nome do arquivo: juntadaid_33387_cdid_30473_21-12-2023-15-27-30.pdf

Autenticidade: Documento íntegro

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR	TIPO ASSINATURA
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO Responsável: MARIO RICARDO CARDOSO PERES	21/12/2023 14:39:49 GMT-03:00	89027825000103 39487695087	Assinatura válida	

Conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, o documento eletrônico assinado digitalmente tem comprovação pela cadeia da ICP-Brasil com a assinatura qualificada ou com a assinatura avançada pela cadeia gov.br regulada pela Lei nº 14.063 de 23/09/2020. Para conferir a autenticidade do documento informe CHAVE 21043500141295006933737020231221 e CRC 4.0342.1891, em: <https://secweb.procergs.com.br/praj4/proaconsultapublica>.