

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

OBJETO: O presente Estudo Técnico Preliminar tem como objetivo avaliar e pesquisar uma solução adequada para a contratação de serviços profissionais, visando viabilizar a participação de um servidor na capacitação em GNSS para Georreferenciamento e na capacitação de Drone Aplicado à Topografia, que será realizada na cidade de Campo Grande-MS, de 08 a 12 de julho de 2024.

LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: O presente estudo será elaborado conforme as premissas contidas nos seguintes atos normativos:

- Constituição Federal;
- Lei n. 14.133/2021 – Lei de Licitações;

1. NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO:

O processo de capacitação contínua de servidores públicos do município é uma das ações prioritárias para que a gestão pública municipal se mostre cada vez mais hábil a gerenciar suas políticas públicas.

A contratação dos cursos de capacitação em GNSS para Georreferenciamento e Drone Aplicado à Topografia é essencial para garantir a atualização tecnológica e o aprimoramento das competências técnicas do servidor. As tecnologias de GNSS e drones são fundamentais para a precisão e eficiência em levantamentos e mapeamentos geoespaciais.

A formação nesses temas permitirá ao servidor aplicar técnicas avançadas e utilizar ferramentas de ponta, resultando em melhorias significativas na qualidade dos serviços prestados pela instituição, além de assegurar a conformidade com as normas e regulamentações vigentes.

Investir na capacitação dos servidores também promove a inovação e o desenvolvimento contínuo dentro da administração pública, melhorando a qualidade dos serviços prestados à população. Com técnicas e ferramentas mais modernas, os servidores poderão realizar seus trabalhos de forma mais eficaz e econômica, resultando em economia de recursos públicos e otimização dos prazos de execução dos projetos.

2. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

A contratação da empresa responsável pela prestação dos serviços objeto deste estudo deverá ocorrer seguindo aos ditames previstos na Lei Federal n. 14.133/21, observando-se especialmente as seguintes questões:

2.1. Requisitos que versam sobre a prestação dos serviços:

a) Os serviços objeto da presente contratação é participação do servidor na capacitação em GNSS para Georreferenciamento e na capacitação de Drone Aplicado à Topografia.

b) A capacitação em GNSS para Georreferenciamento ocorrerá de 08 a 10 de julho na cidade de Campo Grande/MS.

c) A capacitação em Drone Aplicado à Topografia ocorrerá nos dias 11 a 12 de julho na cidade de Campo Grande/MS.

• Requisitos que versam sobre a sustentabilidade:

Além dos critérios de sustentabilidade eventualmente inseridos na descrição do objeto, devem ser atendidos os requisitos previstos no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

2.3. Requisitos que versam sobre a subcontratação do objeto:

Não será admitida a subcontratação do objeto contratual.

2.4. Requisitos que versam sobre a garantia da contratação:

Não haverá exigência da garantia da contratação dos artigos 96 e seguintes da Lei nº 14.133/2021.

2.5. Classificação quanto ao acesso:

Nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de acesso à informação), o presente Estudo não se classifica como sigiloso.

2.6. Antecipação do pagamento:

A presente contratação permite a antecipação de pagamento, conforme as regras previstas no presente tópico.

Será emitido recibo/nota fiscal/fatura correspondente ao valor da antecipação de pagamento, para que o contratante efetue o pagamento antecipado.

Para as etapas seguintes, a antecipação do pagamento ocorrerá na forma delimitada no Termo de Referência.

Fica o contratado obrigado a devolver, com correção monetária, a integralidade do valor antecipado na hipótese de inexecução do objeto.

No caso de inexecução parcial, deverá haver a devolução do valor relativo à parcela não-executada do processo.

O valor relativo à parcela antecipada e não executada do processo será atualizado monetariamente pela variação acumulada IPCA-E, ou outro índice que venha a substituí-lo, desde a data do pagamento da antecipação até a data da devolução.

A liquidação ocorrerá de acordo com as regras do tópico respectivo deste instrumento.

A antecipação de pagamento dispensa o ateste ou recebimento prévios do objeto, os quais deverão ocorrer após a regular execução da parcela contratual a que se refere o valor antecipado.

O pagamento de que trata este item está condicionado à tomada das seguintes providências pelo contratado:

O pagamento do valor a ser antecipado ocorrerá respeitando eventuais retenções tributárias incidentes.

JUSTIFICATIVA: Sobre o tema, indispensável registrar que a Administração Pública Municipal realiza os pagamentos dos serviços prestados e dos bens adquiridos a posteriori, entretanto, no presente caso, trata-se de uma situação excepcional, onde a empresa não fornecera seus serviços se o pagamento não for realizado de forma antecipada.

Neste sentido, foi que a Lei 14.133/2021, em seu art. 145, §1º, 1 admitiu o pagamento antecipado no caso de representar condição indispensável para a contratação dos serviços.

Não obstante, a Orientação Normativa – ON nº 37 da AGU, já admitia o pagamento antecipado, de modo que, trata-se de posicionamento pacífico dos órgãos de controle e tutelado pela Nova Lei de Licitações.

¹ Art. 145.

§ 1º **A antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.**

Neste sentido, justifica-se o pagamento antecipado tendo em vista que sem essa condição é impossível obter o curso pretendido, como se observa da proposta do palestrante.

3. LEVANTAMENTO DE MERCADO E JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO TIPO DE SOLUÇÃO A CONTRATAR

A Regra Geral para celebração dos Contratos Administrativos é a realização prévia de Processo de Licitação Pública. Excepcionando a regra, o nosso ordenamento jurídico dispõe a possibilidade de celebração do contrato sem a realização de Processo de Licitação, são os casos das contratações diretas, chamadas de dispensa e inexigibilidade.

Em análise ao processo em comento recomenda-se a contratação supracitada, seja realizada por meio de INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO nos termos da Lei Federal 14.133/2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

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

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

O requisito estabelecido no referido inciso, III, especifica a necessidade de serviços técnicos especializados de natureza intelectual, fornecidos por profissionais ou empresas reconhecidos por sua notória especialização. A alínea “f” desse requisito inclui o aperfeiçoamento pessoal como parte dessa natureza intelectual.

O requisito foi completamente atendido, pois é evidente e incontestável que a empresa que se pretende contratar para a execução do objeto em questão oferece serviços técnicos especializados de natureza intelectual. Isso se deve ao fato de que os serviços a serem prestados visam ao aperfeiçoamento pessoal.

Nitidamente a prestação do serviço em vitrine inviabiliza a competição, já que a empresa apresenta notória especialização, não havendo possibilidade de comparação e elaboração de critério objetivo para julgamento.

Outrossim, relatamos que a intenção é a contratação de empresa para participação na capacitação em GNSS para Georreferenciamento e na capacitação de Drone Aplicado à Topografia onde a empresa possui notória especialização, notando-se, portanto, claramente o cabimento da inexigibilidade.

Em relação ao segundo requisito, a contratação será realizada com a empresa **CPE LOCACAO DE EQUIPAMENTOS TOPOGRAFICOS LTDA**, que possui notória especialização.

Assim, diante dos fatos acima narrados, a presente contratação não poderia ser realizada de outra forma, se não, através de **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, fundada no III do art. 74 da Lei 14.133/2021.

4. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

Levando-se em consideração as soluções disponíveis no mercado, aquela que mais se apresentou viável no presente estudo é a realização de **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, fundada, no inciso III, do art. 74, da Lei 14.133/2021, para a contratação de serviços profissionais para a participação de um servidor na capacitação em GNSS para Georreferenciamento e na capacitação de Drone Aplicado à Topografia, que será realizada na cidade de Campo Grande-MS, de 08 a 12 de julho de 2024.

Critério de julgamento pelo **menor preço por item**.

O prazo de vigência da contratação será de 6 meses.

A contratação, se aprovada de ser realizada nos termos propostos neste Estudo Técnico Preliminar, deverá se aperfeiçoar atendendo-se os requisitos expressos no tópico 2 do presente expediente e nos moldes do Termo de Referência.

Para o devido controle e certificação de adequação dos serviços entregues pela contratada, a Administração deverá designar gestor e fiscal do processo.

No mais, a solução administrativa ora estudada é capaz de se justificar tecnicamente, por tudo que já fora exposto nos tópicos anteriores.

4.1. Manutenção e à assistência técnica:

Não se aplica ao presente caso.

4.2. Habilitação:

Os requisitos de habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista e econômico-financeira serão conforme o disposto na Lei 14.133/2021, art. 65 e seguintes.

5. ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES

No que tange a estimativa de quantitativos, verifica-se que trata-se da contratação de serviços profissionais de capacitação em GNSS para Georreferenciamento e capacitação de Drone Aplicado à Topografia, portanto, maiores esclarecimentos quanto ao tema mostram-se dispensáveis.

6. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

A estimativa do valor da contratação é necessária e importante para estabelecer previamente as balizas de preços razoáveis no mercado, tornando possível o conhecimento pelo órgão público se a contratação se mostra viável economicamente ou não.

Para se estimar o valor das contratações pretendidas pelas instituições públicas, o Ministério da Economia tem ano após ano editado atos normativos que têm servido como verdadeiro embasamento para órgãos públicos das mais diversas esferas, eis que tais normas constituem “boas práticas administrativas” a serem aplicadas no segmento público.

Atualmente, a normativa responsável por fornecer subsídios em âmbito federal é a **Instrução Normativa SEGES/ME n. 65, de 07 de julho de 2021**, que preconiza em seu art. 5.º e 7.º sobre os parâmetros que devam ser aplicados pela Administração Pública para que haja o conhecimento do valor estimado do objeto no mercado.

Vejamos o que ensinam os dispositivos ora mencionados:

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:



PREFEITURA MUNICIPAL DE
COXIM
CAPITAL DO NORTE

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital, conforme disposto no Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia.

*Art. 7º Nas contratações diretas por **inexigibilidade** ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.*

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

*§ 3º Fica vedada a contratação direta por **inexigibilidade** caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.*

§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o caput poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

§ 5º O procedimento do § 4º será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores.

A normativa ora transcrita, a bem da verdade, consolida o posicionamento jurisprudencial encabeçado pelos tribunais de contas pátrios de que os órgãos precisam buscar em seus processos de contratação a formação da cesta de preços aceitáveis.

Observa-se que o valor proposto para a Prefeitura de Coxim (MS) foi de R\$ 1.910,00 (mil e novecentos e dez reais) que encontra-se dentro do valor de mercado para inscrição de um servidor na capacitação GNSS para Georreferenciamento e capacitação de Drone Aplicado à Topografia, além de corresponder ao valor que a Prefeitura poderá dispensar de seus cofres públicos para a prestação de serviço.

7. JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO

A Lei 14.133/2021, define, na alínea “b”, do inciso V, art. 40 que:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

V - atendimento aos princípios:

(...)

b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;

Assim, a Lei de Licitações determina que, sempre que for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, a licitação deverá ser julgada por itens.

No mesmo sentido, a jurisprudência tem entendido, nos termos do enunciado de Súmula n. 247 do Tribunal de Contas da União².

² É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

A solução encontrada através deste Estudo Técnico Preliminar já está desenvolvida mediante a regra geral prevista no diploma legal aplicável, que é, a do parcelamento das aquisições de forma a prestigiar a competitividade entre licitantes que possam atender, de maneira parcial, o interesse público identificado, neste caso não será parcelado, devido não ter como parcelar o objeto proposto.

8. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES

Até o momento, não existem contratações correlatas ou interdependentes que necessitem ser citadas no âmbito do presente Estudo Técnico Preliminar.

9. DEMONSTRATIVO DOS RESULTADOS PRETENDIDOS

A presente contratação, sinteticamente, poderá trazer resultados ao município de Coxim (MS) nos seguintes quesitos:

Curso de Drone Aplicado á Topografia

- a) Legislação ligada ao drone
- b) Pratica de Voo
- c) Planejamento de Voo para mapeamento
- d) Levantamento de campo
- e) Processamento do Voo Realizado
- f) Geração dos Produtos

Curso de RTK para Georreferenciamento

- a) Conceitos básicos
- b) Sistema de Referência na Geodésia
- c) Métodos de Posicionamento GNSS
- d) Interpretação da 3º Ed. NTGIR
- e) Pratica de campo

10. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PELA ADMINISTRAÇÃO PREVIAMENTE À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO

Quanto ao instrumento do contrato, com fundamento no caput e inciso II do art. 95 da Lei n. 14133/2021, **a Administração poderá fazer a substituição pela nota de empenho**. Observa-se, contudo, que no presente caso há contratação de um serviço técnico especializado, não se tratando de aquisição de bens. Portanto, a possibilidade de dispensa do termo de contrato não se aplicaria nesta situação.

Entretanto, argumenta-se que a contratação direta por inexigibilidade de licitação, dentro do limite estabelecido pelo inciso II do art. 75 da NLCC (contratação de serviços em geral), pode se enquadrar na situação de substituição do termo de contrato prevista no inciso I do art. 95 da mesma Lei.

Essa situação ocorre porque o objeto é contratado apenas por inexigibilidade de licitação devido à impossibilidade de competição (como no caso de cursos de treinamento, onde não há critérios objetivos para comparação entre os prestadores). No entanto, se essa não fosse a circunstância, a contratação seria feita por dispensa de licitação devido ao valor. Ora, se na dispensa, quando a competição é possível, facultasse o uso do instrumento de contrato, com muito mais razão deve haver a facultatividade no caso da inexigibilidade, quando a administração contrata diretamente pela impossibilidade de competição.

É dizer, contratações diretas de pequeno valor, por dispensa ou por inexigibilidade, não justificam a formalidade do contrato, quanto mais no caso dos autos, no qual a obrigação se exaure com a ministração do curso.

Cumpr, por fim, salientar que, conforme art. 95 da Lei n. 14.133/21:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, **nota de empenho de despesa**, autorização de compra ou ordem de execução de serviço (**Grifo nosso**):

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - **compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras**, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor (**Grifo nosso**).

NOVA LEI DE LICITAÇÕES: A SUBSTITUIÇÃO DO CONTRATO POR OUTROS DOCUMENTOS³

³ Disponível em <<https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-a-substituicao-do-contrato-por-outros-documentos/>>

A nova Lei de Licitações simplificou o instrumento a ser utilizado para formar relação contratual entre os órgãos e entidades da Administração Pública direta, autárquica e fundacional e terceiros.

Com no art. 95, o instrumento de contrato será obrigatório. Essa é a regra, mas não absoluta, já que o mesmo art. 95 admite a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Por consequência lógica, para as contratações que ocorressem por licitação ou com base em outras hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação – **ainda que com valores inferiores aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II)** – não seria possível substituir o instrumento de contrato por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Porém, a conclusão acima não parece adequada para esta Consultoria. Isso porque, o método de interpretação literal não é o único e nem o melhor.

Em oposição ao método literal de interpretação, forma-se a interpretação sistemática, a qual, como leciona Maria Helena Diniz, “considera o sistema em que se insere a norma, relacionando-a com outras concernentes ao mesmo objeto. Isto é assim porque o sistema jurídico não se compõe de um só sistema de normas, mas de vários, que constituem um conjunto harmônico e interdependente, embora cada qual esteja fixado em seu lugar próprio.”²

Sob esse enfoque, esta Consultoria se inclina a entender que a melhor interpretação da norma contida no art. 95, inciso I da Lei nº 14.133/2021, é de que em se tratando de contratação com valor inferior ao limite admitido para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II da Lei nº 14.133/2021), **independentemente do procedimento adotado para promover a seleção do contratado – licitação ou contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação, e ainda que a execução não ocorra de forma imediata e integral e da qual resultem obrigações futuras, será possível substituir o instrumento de contrato por outro instrumento hábil.**

Essa compreensão se forma por se possível identificar, no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, a adoção de 2 critérios pelo legislador para excepcionar a regra, para admitir a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil, mais simples, quais sejam:

- no inciso I, o caráter econômico da contratação, ou seja, contratos com valores inferiores aos limites admitidos para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II da Lei nº 14.133/2021); e
- no inciso II, independentemente do valor da contratação, a simplicidade das obrigações contratadas e a ausência de risco, o que ocorre nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica.

Desse modo, ainda que o contrato tenha sido firmado por licitação, por dispensa de licitação com base nas hipóteses previstas nos incisos III e seguintes do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, ou por inexigibilidade de licitação, **desde que o seu valor seja inferior aos limites admitidos para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor** (art. 75, incisos I e II da Lei nº 14.133/2021), **o caráter econômico da contratação se insere na previsão contida no inciso I do art. 95 da Lei nº 14.133/2021.**

Assim, considerando a simplicidade do objeto, o seu valor R\$ 1.910,00 ,00 (mil e novecentos e dez reais) e a ausência de obrigações futuras, entende-se, salvo melhor juízo, que é possível a substituição indicada, ressalvando-se que aplica-se a nota de empenho, no que couber, o disposto no art. 92 da Lei n. 14.133/2021.

11. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO

Ante os elementos coligidos no presente Estudo Técnico Preliminar, considerando que o mecanismo estudado poderá contribuir, de fato, para o desenvolvimento de Coxim (MS), atendendo-se o interesse público, bem assim levando-se em conta que o valor estimado se assevera proporcional aos benefícios que, em curto e longo prazo, a contratação poderá oferecer, reputamos que a contratação se mostra viável e recomendada a se suceder nos termos minimamente enfrentados neste expediente.

Coxim/MS, 02 de julho de 2024.

IVALDO LOPES
SECRETÁRIO MUNICIPAL INTERINO DE INFRAESTRUTURA, OBRAS
E SERVIÇOS PÚBLICOS