

ANEXO I – CHECKLIST

Este modelo de lista de verificação tem por base os modelos disponibilizados pela Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos Administrativos, da Consultoria-Geral da Advocacia-Geral da União.

LISTA DE VERIFICAÇÃO
(Licitação para Compras e Serviços, exceto engenharia e TIC)

Notas explicativas
A presente lista de verificação foi elaborada com base na disciplina conferida pela Lei nº 14.133/21 para aquisições e serviços comuns.
A presente lista pressupõe a utilização dos modelos de editais, contratos e termos de referência elaborados pela CNMLC em conjunto com a Seges/ME, uma vez que tais modelos cumprem os requisitos legais essenciais, dispensando sua verificação específica.
A lista deve ser preenchida pelo órgão contratante como instrumento de transparência e eficiência durante a fase de instrução do processo para permitir a conferência das exigências mínimas nela contidas, devendo ser juntada ao processo antes da remessa ao órgão de assessoramento jurídico.
A lista foi dividida em quatro seções. A primeira trata de requisitos gerais de todas as contratações. A segunda seção abrange aspectos específicos da pesquisa de preços e das questões orçamentárias. A terceira seção abrange aspectos relativos a aquisições. A última seção abrange aspectos específicos para contratação de serviços em geral.
A coluna "Atende plenamente a exigência?" deverá ser preenchida apenas com as respostas pré-definidas no formulário, sendo: Sim: atende plenamente a exigência Não: não atende plenamente a exigência Não se aplica: a exigência não é feita para o caso analisado
Na utilização das listas deverão ser analisadas as consequências para cada negativa, se pode ser suprida mediante justificativa ou enquadramentos específicos, ou se deve haver complementação da instrução.

Instrução processual da adesão à ata de registro de preços	Atende plenamente a exigência?	Indicação do local do processo em que foi atendida a exigência ou a implementação da justificativa (doc. / fls. / NUP)
Houve abertura de processo administrativo específico?	Resposta	
Foi adotada a forma eletrônica para o processo administrativo ou, caso adotada forma em papel, houve a devida justificativa?	Resposta	
A autoridade competente designou os agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação?	Resposta	
Consta documento de formalização de demanda?	Resposta	
Foi certificado que objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual?	Resposta	
Foi certificado que objeto da contratação está compatível com as leis orçamentárias?	Resposta	
Há Estudo Técnico Preliminar?	Resposta	
O Estudo Técnico Preliminar contempla ao menos a descrição da necessidade e vantagem da opção pela adesão, que a limitação de quantitativo prevista no §4º do artigo 86 da LCL supre de forma integral a necessidade da Pasta, valor e	Resposta	

“O DFD é documento obrigatório que deve constar em qualquer processo de contratação, conforme art. 12, VII, e art. 72, I, da Lei 14.133/21. A regra é que o DFD já tenha sido elaborado para os fins do PCA. Neste caso, é salutar que haja a juntada de sua cópia nos autos. Entretanto, nos casos previstos no art. 7º do Decreto nº 10.947/22, há a dispensa do registro da contratação no plano anual, o que implica na não elaboração, naquela oportunidade, do DFD. Então, nesta hipótese, o DFD constará apenas do processo de contratação direta, conforme art. 12, VII e §1º, da Lei 14.133/21 e art. 7º do Decreto 10947/22, já citados.”
*Art. 18 da Lei 14.133/21

comprovação do preço de mercado e vantajosidade, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação?	
Consta justificativa para a ausência dos itens não obrigatórios dos Estudos Técnicos Preliminares?	Resposta
Consta Ato de aprovação do ETP pela autoridade competente?	Resposta
Há termo de referência devidamente aprovado pela autoridade competente?	Resposta
O termo de referência respeita as mesmas especificações e condições postas nos termos de referência (ou projeto básico) da licitação relativa à ata?	Resposta
Foi certificado que o TR está alinhado com o Plano de Contratações Anual e outros instrumentos de planejamento da Administração?	Resposta
Foi realizada uma análise qualitativa do objeto registrado, que demonstre atender, integralmente, às necessidades do órgão ou entidade aderente, em especial quanto às condições de execução, recebimento e pagamento e às garantias ofertadas?	Resposta
Foi apresentada justificativa da vantagem da adesão, conforme determina o art. 86, §2º, I, Lei 14.133/21?	Resposta
Há demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da LCL?	Resposta
Há comprovação da realização de pesquisa de atas de registro de preços vigentes para o objeto no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e justificativa da escolha, na eventual existência de alternativas?	Resposta
A pesquisa de atas no PNCP foi feita pelo próprio órgão ou entidade aderente, sem a participação de particulares?	Resposta
Ou no caso de participação de particulares:	
A participação de particulares na identificação de ata vigente para o objeto fora referida no processo de adesão? O órgão aderente realizou e comprovou a realização de pesquisa no PNCP e de justificar a escolha, na eventual existência de alternativas?	

Foi acostada Pesquisa de preços, visando demonstrar a compatibilidade dos valores registrados com os de mercado? Há Mapa de Formação de Preços ou planilha orçamentária, devidamente subscrita pelos responsáveis?	Resposta	
Foi juntado o ato do dirigente máximo do órgão ou entidade municipal que demonstre a necessidade e vantagem econômica da adesão a Ata de Registro de Preços?	Resposta	
Foi acostada a Cópia do Edital da licitação e seus anexos?	Resposta	
A Ata de Registro de Preços decorreu de procedimento licitatório realizado de acordo com o contido na Lei Federal n.º 14.133/2021?	Resposta	
A ata está vigente?	Resposta	
A possibilidade de adesão está expressamente prevista no edital de licitação para o sistema de registro de preços ou na própria ata (art.82, §6º Lei nº 14.133/21)?	Resposta	
Foi acostado ato formal de aceitação do órgão ou entidade gerenciadora, com expressa declaração de que a adesão pretendida está dentro dos limites legais (art. 86, §§ 4º e 5º)?	Resposta	
Foi acostado ato formal de aceitação do fornecedor, com expressa declaração de que possui condições para atender à pretendida contratação decorrente da adesão sem prejuízo dos compromissos já assumidos?	Resposta	
Foram observados os limites de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes (art. 86, §4º, Lei n. 14.133/21) e o limite quantitativo global (na totalidade, não poderão exceder ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão ou a entidade gerenciadora e os órgãos ou as entidades participantes, independentemente do número de órgãos ou entidades)?	Resposta	
A adesão será formalizada dentro do prazo de 90 dias, contado da autorização do órgão ou da entidade gerenciadora, observado o prazo de vigência da ata (art. 31, §2º, do Decreto n. 11.462/2023, aplicável subsidiariamente no Município de Palmas)?	Resposta	
A contratação será formalizada por instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil (art. 34 do Decreto n. 11.462/2023)?	Resposta	
O instrumento que será adotado será firmado dentro do prazo de validade da ata de registro de preços?	Resposta	
Foi acostada a análise do setor técnico competente quanto à manutenção das condições de habilitação do fornecedor exigidas na licitação (com a juntada da documentação exigida a título de habilitação)?	Resposta	
No instrumento convocatório há a previsão de garantia contratual?	Resposta	
No caso de previsão de garantia contratual, a Pasta a exigiu no presente processo?	Resposta	
Foi juntada a cópia do Parecer Referencial da PGM sobre a adesão a Ata de Registro de Preços de acordo com a Lei n.º 14.133/2021?	Resposta	

Palmas, _____ de _____ de 20_____.

Responsável:

Cargo/Função/Nº de matrícula:

Assinatura:

“ Em caso de necessidade de prorrogação desse prazo de 90 dias, deverá ser obtida a autorização do órgão ou entidade gerenciadora (art. 31, §2º, do Decreto n. 11.462/2023). ”

PROCESSO Nº.: 00000.0.008373/2025;

SOLICITANTE: PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE PALMAS;
ASSUNTO: PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORNECEDOR EXCLUSIVO (art. 74, I, §1º, da Lei nº 14.133/2021).

PARECER REFERENCIAL Nº 006/2025/SUAD/PGM

EMENTA: PARECER JURÍDICO REFERENCIAL. PORTARIA/GAB/PGM/Nº 22, DE 30 DE JUNHO DE 2023. DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FORNECEDOR EXCLUSIVO. LEI Nº 14.133/21. DECRETOS MUNICIPAIS Nº 2.460/23 E Nº 2.461/23.

1. Parecer aplicável à hipótese de contratação direta fundada no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, quando demonstrada a inviabilidade de competição em razão da aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

2. Requisitos legais e regulamentares: a inviabilidade de competição mediante atestado ou 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, conforme art. 60 do Decreto nº 2.460/2023.

3. *Aplicabilidade condicionada à verificação, pela unidade técnica, da aderência do caso concreto aos pressupostos do parecer referencial, com uso obrigatório da lista de verificação (check-list) e atesto de conformidade.*

4. *Incidência dos princípios da legalidade, eficiência, economicidade e segurança jurídica.*

5. *Não dispensa a análise jurídica individualizada em caso de dúvida jurídica não solucionada pelo parecer.*

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Processo Administrativo instaurado em virtude do Ofício Nº 018/2025/GAB/PGM (00000.0.008373/2025), subscrito pelo Procurador-Geral do Município, no qual consta solicitação de elaboração de parecer referencial abordando a temática da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, em razão da aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, com base no art. 74, I, da Lei 14.133/2021 e nos Decretos Municipais nº 2.460/2023 e nº 2.461/2023.

2. Ressalta-se que diante da multiplicidade de processos administrativos encaminhados à Procuradoria-Geral do Município de Palmas, com objeto de análise idênticos, a intenção do presente referencial é atender à Administração Pública Municipal de forma célere, pela dispensa de análise individualizada dos processos com mesma temática e fundamentação legal, em homenagem aos princípios da eficiência, da economicidade, e da segurança jurídica.

3. Insta salientar que a presente manifestação referencial se destina à orientação das entidades e órgãos públicos municipais assessorados tão somente em relação à pretensão de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, para a aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, com base no art. 74, I, da Lei 14.133/2021 e nos Decretos Municipais nº 2.460/2023 e nº 2.461/2023.

4. Nos termos do art. 144 do Decreto Municipal nº 2.460/2023, somente poderão ser utilizados pela administração municipal, subsidiariamente, regulamentos da Lei nº 14.133, de 2021, editados pela União, que não contrariem o referido Decreto municipal.

5. Dispensabilidade de análise individualizada de processos que envolvam matéria jurídica recorrente e que se amoldam aos termos do presente parecer referencial;

6. Nos termos do art. 53, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, dentre outras situações, é dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

7. Em síntese, é o relatório.

II. DA ADOÇÃO DO PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

8. Entende-se por parecer jurídico referencial aquele que analisa todas as questões jurídicas de processos administrativos que envolvam matérias idênticas e recorrentes. Nessa lógica, os processos cujo objeto sejam matéria de parecer jurídico referencial estão dispensados da análise individualizada pela Procuradoria-Geral do Município.

9. O Tribunal de Contas da União, à época da vigência da Lei nº 8.666/1993, já entendia pela possibilidade da adoção de pareceres referenciais, no âmbito da Advocacia-Geral da União¹, uma vez que tal prática não encontraria óbice no que dispunha o parágrafo único do artigo 38 da referida norma. Neste sentido, confira-se excerto do que restou consignado no Acórdão nº 2.674/2014 – Plenário – TCU:

à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU nº 55, de 2014. (*grifamos*).

10. Em decorrência do elevado número de processos em matérias idênticas, recorrentes e de baixa complexidade jurídica, inspirada na Orientação Normativa AGU nº 55, a Procuradoria-Geral do Município de Palmas, publicou, no Diário Oficial do Município, edição nº 3.254, de 04/07/2023, a PORTARIA/GAB/PGM/Nº 22, DE 30 DE JUNHO DE 2023, que autoriza, no âmbito da Advocacia Pública do Município de Palmas, a figura da manifestação jurídica referencial. De seu teor, extrai-se:

Art. 1º Fica instituída as minutas-padrão, elaboradas pela Procuradoria Geral do Município de uso obrigatório por todos os órgãos da Administração Direta e Indireta, serão disponibilizadas no sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Palmas e/ou de outra forma, desde que se assegure a confiabilidade, integridade, disponibilidade e autenticidade documental.

Parágrafo único. Para fins de utilização da minuta-padrão é necessário que área técnica jurídica ateste que o instrumento está em conformidade

com o modelo disponibilizado, conforme "Atestado de Utilização da Minuta-Padrão" em Anexo I, e caso somente exista manifestação referencial, deverá ser utilizado o documento previsto no Anexo II, que atesta a adequação do caso em concreto.

Art. 2º Fica instituído o Parecer Referencial, a critério da Procuradoria-Geral do Município, quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos, desde que observados determinados requisitos e de que a área técnica ateste,

de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do parecer referencial.

§ 1º A juntada de cópia do Parecer Referencial em processo ou expediente administrativo dispensa a análise individualizada pela Procuradoria Geral do Município, salvo consulta acerca de dúvida jurídica específica, devidamente identificada e motivada, que não tenha sido sanada pelo parecer referencial.

§ 2º A análise de convênio, termo de parceria ou instrumento congêneres poderá ser feita por Parecer Referencial, do qual deverão constar os necessários requisitos, limites e recomendações de índole jurídica, inclusive quanto ao respectivo Plano de Trabalho.

Art. 3º A elaboração do parecer jurídico referencial é de competência exclusiva da Procuradoria-Geral do Município, mediante solicitação dos Órgãos da Administração Direta ou dos Entes da Administração Indireta do Município ou do Procurador-Geral do Município.

Parágrafo único. O órgão interessado em submeter o assunto para análise e aprovação de parecer referencial deverá encaminhar solicitação à Procuradoria-Geral do Município, instruindo o requerimento com a documentação pertinente, através de processo administrativo.

Art. 4º O Parecer Jurídico Referencial, subscrito pelo Procurador do Município designado para atuar no respectivo processo administrativo, será publicado no Diário Oficial do Município de Palmas, desde que previamente aprovado pela chefia da Subprocuradoria Administrativa e pelo Procurador-Geral do Município.

Art. 5º O Parecer Jurídico Referencial, meramente opinativo, versa sobre análise estritamente jurídica, competindo ao gestor a decisão que considere atender ao melhor interesse da municipalidade, inclusive no que tange a existência de interesse público, não cabendo a Procuradoria-Geral do Município adentrar na análise de conveniência e oportunidade, alheios à missão deste órgão.

Art. 6º O posicionamento exarado no Parecer Jurídico Referencial poderá ser revisado em caso de necessidade de complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em parecer referencial anterior, bem como na hipótese de adaptá-lo a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou mudança de entendimento da Procuradoria-Geral do Município.

Parágrafo Único. Os pareceres referenciais serão revisados anualmente pela Procuradoria do Município, para fins de verificação da necessidade de adequação ou modificação.

Art. 7º Em caso de alteração da legislação que fundamentou o Parecer Referencial, o órgão da Administração poderá suscitar à Procuradoria Geral do Município eventual necessidade de substituição da orientação precedente, sem prejuízo do dever funcional do corpo técnico da Procuradoria de manter-se atualizado com a legislação e regulamentos editados e solicitar os ajustes pertinentes.

Art. 8º O processo cujo tema tenha sido objeto de Parecer Referencial deverá ser instruído com a sua cópia, check-list, e a minuta padrão, conforme o caso e o respectivo Atesto de Conformidade correspondente.

Art. 9º. Os casos omissos decorrentes da aplicação desta Portaria serão resolvidos pelo Procurador-Geral do Município.

Art. 10. Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

11. Assim sendo, é imperativo comprovar que o volume de processos em matérias repetitivas afeta a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos e que a atividade jurídica exercida se restringe à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

12. Por fim, cabe ainda informar que Lei nº 3.095/2024 – Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Palmas, em seu art. 39, cria o instituto do Parecer Jurídico Referencial no âmbito da PGM. Senão vejamos:

Art. 39. É criado o instituto do Parecer Jurídico Referencial no âmbito da Procuradoria-Geral do Município, o qual será regulamentado por ato do Procurador-Geral do Município.

§ 1º Os processos administrativos que poderão adotar o Parecer Jurídico Referencial referem-se àqueles em que as questões jurídicas envolvam matérias idênticas e recorrentes, de modo que estarão dispensados de análise jurídica individualizada pela Procuradoria-Geral do Município, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

§ 2º A elaboração do Parecer Jurídico Referencial será admitida em situações específicas, devidamente justificadas, que se traduzem nos seguintes requisitos:

I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar a atuação da Procuradoria-Geral do Município ou a celeridade dos serviços administrativos;

II - a atividade jurídica exercida ser restrita à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

13. *In casu*, o presente parecer jurídico referencial abrangerá apenas os processos administrativos cuja matéria envolva análise jurídica referente à contratação direta, por inexigibilidade de licitação, nos casos de aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos com base no art. 74, I, da Lei 14.133/2021 e nos Decretos Municipais nº 2.460/2023 e nº 2.461/2023.

14. Assim, por meio deste parecer jurídico referencial, a verificação do atendimento das exigências legais mediante a conferência de documentos ou

¹ ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014: I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação. II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

análise devida à área técnica competente deixará de ser realizada caso a caso pela Subprocuradoria Administrativa.

15. Uma vez verificada a ocorrência dos requisitos prescritos na PORTARIA/GAB/PGM/Nº 22, DE 30 DE JUNHO DE 2023, compete ao consultante proceder à juntada do presente Parecer Referencial em cada processo administrativo que verse sobre o tema tratado no presente Parecer Jurídico Referencial, devendo ser preenchidos o *check-list*, e as minutas padronizadas, conforme o caso, e o respectivo Atesto de Conformidade correspondente, previsto no Anexo I da referida Portaria.

16. Destaca-se a ressalva contida no art. 6º da Portaria retromencionada, ao determinar que *“O posicionamento exarado no Parecer Jurídico Referencial poderá ser revisado em caso de necessidade de complementação, aperfeiçoamento ou ampliação de posicionamento lançado em parecer referencial anterior, bem como na hipótese de adaptá-lo a inovação normativa, mutação jurisprudencial ou mudança de entendimento da Procuradoria-Geral do Município”*.

17. Com efeito, optou-se pela elaboração da presente manifestação jurídica referencial, a fim de dar cumprimento aos princípios da celeridade, economia processual, eficiência e segurança jurídica, de modo que, entendem-se preenchidos os requisitos da mencionada PORTARIA/GAB/PGM/Nº 22, DE 30 DE JUNHO DE 2023.

18. Em todo caso, qualquer dúvida jurídica sobre a aplicação do parecer jurídico referencial deve ensejar a submissão da matéria à Procuradoria-Geral do Município, sob pena de responsabilização do agente público.

19. Cabe acrescentar que a adoção de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos encontra respaldo na Lei nº 14.133/2021, inclusive, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo Federal por todos os entes federativos.

20. Confira-se:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

(...)

§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.

(...)

Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

§ 1º Sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes.

(...)

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

(...)

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico (*grifamos*).

III – DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

III.1) EXCEÇÕES LEGAIS À REGRA DA LICITAÇÃO: CONTRATAÇÃO DIRETA - DISPENSA E INEXIGIBILIDADE.

21. Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, conforme art. 37, XXI, da Constituição da República, *in verbis*:

Art. 37. [...]

[...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (*grifamos*).

22. Entretanto, casos há em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a promover uma disputa entre particulares.

23. Diferentemente da dispensa de licitação, onde a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei; na inexigibilidade, o ente público não tem opção, não há discricionariedade a observar. O que vale é a impossibilidade de obter propostas equivalentes, ou melhor, de ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um indivíduo. Em última análise, a inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

24. Nesse sentido, observa Felipe Boselli²:

Enquanto a dispensa de licitação tem como pressuposto fundamentador a previsão legal de uma autorização de não fazer o procedimento licitatório, a inexigibilidade tem como elemento de definição a inviabilidade prática de se realizar o procedimento licitatório. Em outras palavras, a dispensa deriva de lei enquanto a inexigibilidade deriva da realidade fática. Significa que, para alterar uma hipótese de dispensa, seja para criá-la, seja para extingui-la, é necessário haver alteração normativa. De outro lado, a constatação de casos de inexigibilidade é decorrência do mundo real. Não se cria ou se altera os fatos por ato administrativo ou norma legal, eles simplesmente ocorrem e dessa forma devem ser tratados.

III.2) DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

25. O art. 74 da Lei 14.133/2021 prevê as hipóteses em que a licitação é considerada inexigível. Ou seja, traduz os casos que o legislador entende ser inviável a competição em razão da realidade fática que impossibilita a realização do processo licitatório que atenda ao interesse público ali perseguido.

26. No âmbito do Município de Palmas, o Decreto nº 2.460/2023 dispõe em seu art. 60 que as hipóteses previstas no art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021 são exemplificativas, sendo inexigível a licitação em todos os casos em que for inviável a competição.

27. Tal inexigibilidade fática que torna inviável a competição, segundo Marçal Justen Filho³, pode se dar por quatro formas de eventos, quais sejam, a ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo ou ausência de definição objetiva da prestação. Sobre cada uma delas assim diferencia:

3.1) Ausência de pluralidade de alternativas

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 impraticável. (...)

3.2) Ausência de "mercado concorrencial"

Outra hipótese consiste nas características do mercado privado envolvendo o tipo de prestação pretendida pela Administração

² Ob. cit. p. 59.

³ Ob. cit. p. 960/961

Pública. Embora possam existir diferentes alternativas para satisfação do interesse sob tutela estatal, não se configura um mercado na acepção de conjunto de fornecedores em disputa permanente pela contratação. (...) Como exemplo, considere-se a necessidade de contratação de um cirurgião cardíaco de alta qualificação (...). Independentemente do eventual fator emergencial, é evidente a impossibilidade de convocar todos os interessados para participar de um certame licitatório. Os particulares em condição de satisfazer a necessidade da Administração Pública não se dispõem a participar de uma competição de natureza licitatória. Portanto, seria inviável a competição entre os melhores cirurgiões.

3.3) Ausência de objetividade na seleção do objeto.

A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve valores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento a competição perde o sentido.

3.4) Ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

Outra hipótese inconfundível, ainda que semelhante, abrange contratações em que o particular assume obrigação cujo conteúdo somente se definirá ao longo da própria execução. Não há possibilidade de competição pela ausência de definição prévia das prestações exatas e precisas a serem executadas ao longo do contrato.

III.3) DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS, DE EQUIPAMENTOS OU DE GÊNEROS OU CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS QUE SÓ POSSAM SER FORNECIDOS POR PRODUTOR, EMPRESA OU REPRESENTANTE COMERCIAL EXCLUSIVOS (Art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021)

28. Como já dito, o inciso XXI do art. 37 da Constituição da República traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação.

29. Quanto a estes últimos, a Lei nº 14.133/2021 disciplina os atos e procedimentos necessários à realização de contratação direta pela Administração Pública sendo que, no caso, trata-se da hipótese prevista no art. 74, inciso I, do normativo, qual seja:

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 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.

30. A situação de inexigibilidade eventualmente existente deve ser justificada obrigatoriamente, devendo o processo ser instruído com a caracterização da situação de inexigibilidade, razão da escolha do fornecedor (ou executante) e justificativa do preço, tudo conforme art. 72 e parágrafo único da Lei nº 14.133, de 2021.

31. Nesse prisma, é cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que o setor competente elabore parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133, de 2021) e demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) a inviabilidade de competição, deve a Administração demonstrar as reais necessidades e a essencialidade que justifiquem a especificidade do objeto, o qual deve apresentar características especiais e ímpares, ou seja, só haver uma solução que atenda à necessidade da Administração;
- b) a existência de apenas um único fornecedor com capacidade e qualificações para ser contratado.

32. A seguir, passaremos à análise dos requisitos acima indicados.

III.3.1) Da Inviabilidade de Competição

32. Conforme previsão do §1º do art. 74, é essencial que a Administração demonstre a inviabilidade da competição 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, vedando-se, ainda, a preferência por marca específica.

33. Veja-se que o caso em questão engloba hipótese de inexigibilidade relacionada à ausência de alternativas para a Administração Pública, dada a existência de apenas um fornecedor daquele produto ou serviço.

34. Esclareça-se que o objeto da contratação se refere a compras e serviços, não abrangendo contratação de obras⁴.

35. Como leciona Marçal Justen Filho⁵, essa hipótese se dá com a existência de "monopólio, natural ou não. O monopólio caracteriza-se quando existe um único fornecedor para um produto ou serviço no mercado. Isso envolve, inclusive, serviços de interesse coletivo (públicos ou não)." No mesmo sentido, converge Edgar Guimarães Ricardo Sampaio⁶:

"A hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133/21 autoriza a administração a contratar, sem licitação, tanto o fornecimento de bens quanto a prestação de serviços, desde que o futuro contratado execute o objeto pretendido com condição de exclusividade no mercado. A inviabilidade de competição tratada no dispositivo em questão possui um caráter absoluto. Significa, então, que o interesse público que enseja e legitima a celebração da contratação apenas poderá ser atendido por um certo objetivo, que é capaz de ser executado por um único particular" (grifamos).

36. Importante ressaltar que as formas para a demonstração de exclusividade indicadas no §4º do art. 74 da Lei 14.133/2021 são exemplificativas, conforme esclarece Ronny Charles⁷. Confira-se:

O §1º do artigo 74 estabeleceu que a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição 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 exclusivo, vedada a preferência por marca específica. Interessante perceber que, embora o dispositivo indique algumas formas para a demonstração de exclusividade (atestado de exclusividade, contrato de exclusividade e declaração do fabricante), este rol é exemplificativo, pois o texto legal faz expressa referência a "outro documento idôneo". Fez bem o legislador, pois a evolução das formas de contratação e de relacionamento comercial podem produzir formas mais eficientes de demonstração da exclusividade do que as por ele previstas.

37. Em tais hipóteses, compete ao agente público adotar as medidas necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade, conforme expõe o próprio Tribunal de Contas da União na conhecida Súmula 255/TCU:

"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."

38. Como também, o art. 61, do Decreto nº 2.460/2023:

Art. 61. Compete ao agente público responsável pelo processo de contratação direta, no caso de inexigibilidade de licitação, a adoção de providências que assegurem a veracidade do documento de exclusividade apresentado pela futura contratada, nos termos do § 1º do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021.

39. Ainda sobre a comprovação da condição de fornecedor exclusivo, é pertinente salientar que os atestados e demais documentos apresentados que possuam prazo devem estar válidos quando da efetiva celebração do contrato. Se a validade de algum deles estiver vencida, a versão atualizada do documento deve ser providenciada e juntada aos autos antes da assinatura do instrumento contratual.

40. O órgão assessorado também deve atentar para a vedação prevista na parte final do §1º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 relativa à preferência por marca específica. A decisão de adquirir determinado material ou produto deve estar pautada por razões de interesse público com vistas a suprir uma necessidade da Administração. São as características dos bens que devem nortear a escolha da autoridade competente e não o fato de eles ostentarem uma marca específica.

41. Além disso, nos casos referentes à exclusividade do fornecedor, em que pese a impossibilidade de realizar cotações com outros fornecedores dada a especificidade do serviço, é possível justificar o preço mediante método comparativo praticado pelo próprio contratado com outros entes privados ou públicos. Sobre o assunto, Marçal Justen Filho⁸ adverte que:

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio contratado. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares às adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional.

42. A suprir as exigências legais acerca da presente hipótese de inexigibilidade, deve o órgão consulente apresentar justificativa fundamentada sobre a inviabilidade de competição, mediante critérios fáticos e objetivos, que justifiquem a contratação direta, devendo ser observada a regra de vedação por marca específica.

III.3.2) Da vedação de marca

43. A respeito da vedação de marca, o que se reprova de modo absoluto é a contaminação da escolha do objeto por influência publicitária que uma marca apresenta, especialmente agravada numa sociedade em que os processos de

⁸ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Página 950.

marketing são extremamente eficientes. Em última análise, a Lei veda a escolha imotivada. Quando o critério de decisão é simplesmente a marca, existe decisão arbitrária.

44. Havendo motivação técnico-científica adequada, a escolha da Administração não apresentará defeitos. Essa escolha deverá indicar o objeto escolhido. Para sua perfeita identificação, nada impede a utilização da marca e dos demais característicos externos do objeto escolhido.

45. Enfim, a marca não pode ser a causa motivadora da escolha, mas se admite a indicação da marca como mero elemento acessório, consequência de uma decisão que se fundou em características específicas do objeto escolhido.

46. Deve ser evitada a indicação no termo de referência de marcas, características e especificações exclusivas que possam restringir a competitividade, exceto nos casos tecnicamente justificáveis, com a motivação necessária, atentando, no que couber, para o art. 41, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 41. No caso de licitação que envolva o fornecimento de bens, a Administração poderá excepcionalmente:

I - indicar uma ou mais marcas ou modelos, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) em decorrência da necessidade de manter a compatibilidade com plataformas e padrões já adotados pela Administração;
- c) quando determinada marca ou modelo comercializados por mais de um fornecedor forem os únicos capazes de atender às necessidades do contratante;
- d) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser mais bem compreendida pela identificação de determinada marca ou determinado modelo aptos a servir apenas como referência;

47. Pelo exposto, para que as descrições dos itens possam conter a indicação das marcas, torna-se necessária a devida justificativa técnica. Caso contrário, deverá a Administração excluir a(s) referência(s) indicação(ões) ou rever a(s) descrição(ões), inserindo expressões como "equivalente ou similar".

48. Assim, caso haja indicação de marca ou modelo, RECOMENDA-SE que seja acostada aos autos a devida justificativa para a indicação (Art. 41, I, da Lei 14133/21).

49. Caso haja vedação de determinada marca ou produto, RECOMENDA-SE a indicação da existência de processo administrativo em que esteja comprovado que não atendem às necessidades da Administração, nos termos do Art. 41, III, da Lei 14133/21.

III.3.3) Da Exclusividade no Fornecimento

50. O artigo art. 74, inciso I, e seu § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que a comprovação da exclusividade deverá ser feita através de atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante

⁴ O TCU reiterou seu entendimento no sentido de que não deve realizar a contratação de serviços com fundamento no art. 25, I, da Lei de Licitações, já que este dispositivo é específico para a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo. BRASIL. Tribunal de Contas da União Processo TC nº 001.829/2006-6.

⁵ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Página 968.

⁶ Guimarães, Edgar. Dispensa e inexigibilidade de licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021 - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022.

⁷ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. - Salvador: Ed. Juspodvím, 2021. Página 392.

ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

51. À vista disso, RECOMENDA-SE cautela ao órgão consulente quanto à aceitação de declarações/certidões provenientes de instituições, associações e/ou entidades classistas (sindicatos, federações e confederações), haja vista que normalmente, elas se limitam a reproduzir informações unilaterais repassadas pela própria interessada, sem as devidas providências para a confirmação de sua veracidade.

52. Ademais, RECOMENDA-SE atenção também à base de dados utilizada como referência para a atestação, que pode ser restrita às empresas associadas ou filiadas, e por este motivo, não retratar com integralidade, a real situação do mercado para o produto objetivado. Ressalte-se que a exclusividade no fornecimento do produto ou serviço deve se dar em âmbito nacional.

53. Como dito, a Lei nº 14.133/2021 exigiu, para a comprovação da exclusividade, a apresentação de um dentre quatro instrumentos distintos: a) atestado de exclusividade, b) contrato de exclusividade, c) declaração do fabricante ou d) outro documento idôneo.

54. Tais instrumentos deverão ser anexados ao processo de contratação, em forma escrita, de modo a comprovar que foram emitidos por pessoa certa e determinada, que assume, portanto, responsabilidade pelo que atesta, declara ou contrata, devendo a autoridade competente seguir as seguintes diretrizes, conforme recomenda Jorge Ulysses Jacoby Fernandes⁹:

A apresentação do documento materialmente, dispensa maiores formalidades, inclusive, como regra geral, o reconhecimento de firma do signatário¹⁰, se emitido em papel timbrado por órgão oficial da Administração Pública. Em se tratando de instituição privada, a assinatura deve ser obrigatoriamente reconhecida em cartório (...) assim, é possível exigir que os documentos a serem recebidos pela Administração Pública, via postal ou por meio de processo digital de comunicação à distância, tenham a chancela do tabelião.

55. Acrescente-se que as instituições emitentes dos atestados devem ser isentas de qualquer interesse na realização do negócio, evitando da mesma forma, aquelas integrantes, subordinadas ou vinculadas às pessoas jurídicas envolvidas, de maneira que fique demonstrada a sua total imparcialidade em relação à contratação pretendida.

56. Além disso, a autoridade competente deve atuar com cautela na análise de declarações e atestados de caráter *autorrestritivo* ou *autolimitativo*. O instrumento de exclusividade deve abranger integralmente o objeto a ser contratado, acompanhado de justificativa detalhada dos requisitos técnicos e objetivos que comprovem a condição de fornecedor exclusivo e demonstrem que apenas este atende, de forma adequada e suficiente, à necessidade da Administração Pública.

⁹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses. Contratação Direta na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021. 11 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. p. 115.

¹⁰ Vide Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018: art. 3º.

57. Em se tratando de exceção à regra geral da licitação pública, RECOMENDA-SE ao órgão interessado que promova a instrução do processo de inexigibilidade com todos os elementos que entenda seguros e eficazes para melhorar a comprovação da exclusividade de forma convincente, sem perder de vista a moralidade, transparência e interesse público, princípios inerentes a todo ato administrativo.

58. Registra-se que qualquer prova, desde que idônea e satisfatória, poderá servir de base para referida declaração. Nesse sentido a lição do administrativista Marçal Justen Filho, (in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 7ª Edição, Editora Dialética, p. 284), sobre a matéria, a seguir:

A comprovação da inexistência de alternativas para a Administração faz-se segundo o princípio da liberdade de prova. Pode dar-se por qualquer via, desde que idônea e satisfatória. Lembre-se que a inviabilidade de competição é uma questão não apenas jurídica, mas também fática.

59. Consigne-se, no entanto, que para satisfazer a inviabilidade de competição, é imprescindível que o atestado/declaração afirme com clareza a exclusividade, a data da informação e o âmbito nacional, RECOMENDANDO-SE aos órgãos assessorados que verifiquem a veracidade do conteúdo das declarações prestadas nas respectivas entidades competentes e no mercado, fazendo constar no processo documentação comprobatória, nos termos do art. 61, do Decreto Municipal nº 2.460/2023.

IV. DA FASE DE PLANEJAMENTO

60. A Lei nº 14.133/2021 conferiu maior destaque à importância do planejamento na fase preparatória da contratação direta, sendo este um dos princípios basilares da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos na forma de seu art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

61. O planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

62. Para Marçal Justen Filho¹¹, o princípio do planejamento representa:

[...] o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...].

63. Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.

64. Em prol da gestão eficiente dos recursos públicos, é crucial a realização de um planejamento da contratação pública, tendo em vista que é nesta fase em que serão definidas as especificações do objeto, bem como suas quantidades e preços praticados pelo mercado, subsidiando a decisão da Administração quanto a sua necessidade, o tempo, as soluções possíveis, os riscos envolvidos, os recursos financeiros disponíveis e as variáveis previsíveis.

65. Diante disso, faz-se necessário que todas as contratações do Município, inclusive as contratações diretas, caso da presente hipótese, estejam conforme o Plano de Contratações Anual, a ser elaborado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Municipal, cujos objetivos encontram-se elencados no Decreto Municipal nº 2.460/2023:

Art. 5º O PCA tem como objetivos:

I - racionalizar as contratações das unidades administrativas de sua competência, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas, a fim de obter economia de escala, padronização de produtos e serviços e redução de custos processuais;

II - garantir o alinhamento com o planejamento estratégico, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;

III - subsidiar a elaboração das leis orçamentárias;

IV - evitar o fracionamento de despesas;

V - sinalizar intenções ao mercado fornecedor, de forma a aumentar o diálogo potencial com o mercado e incrementar a competitividade.

V. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO, COM BASE NA LEI Nº 14.133/2021 E NO DECRETO MUNICIPAL Nº 2.460/2023.

66. Os documentos de instrução do procedimento de contratação direta devem ser elaborados, de acordo com o rol previsto no art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 e do art. 43 do Decreto Municipal 2.460/2023.

67. O roteiro previsto no art. 43 da norma municipal, assim determina:

I - documento de formalização de demanda;

II - ETP, se for o caso;

III - estimativa de despesa, por meio de pesquisa de preços, se for o caso;

IV - TR, projeto básico ou projeto executivo;

V - justificativa, na qual conste as razões para escolha do contratado e do preço;

VI - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VII - demonstração da disponibilidade orçamentária;

VIII - minuta de ato de contratação direta e minuta de contrato, dispensada na hipótese de utilização de minuta-padrão ou instrumento equivalente (nota de empenho);

IX - manifestação do sistema de controle interno, conforme matriz de riscos;

X - parecer jurídico, quando não houver minuta-padrão de contrato administrativo disponibilizada pela Procuradoria-Geral do Município;

XI - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando se tratar da hipótese prevista no inciso VIII do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

XII - consulta prévia na relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública, mantidas pela Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União;

XIII - autorização do ordenador de despesa.

V.1) Documento de Formalização de Demanda (DFD)

68. Nos termos do art. 3º do Decreto Municipal nº 2.460/2023, se considera Documento de Formalização de Demanda (DFD), o documento elaborado pelo requisitante, destinado a comunicar à autoridade hierarquicamente superior a necessidade de contratação de bens, serviços e obras.

69. Refere-se, em suma, à identificação do objeto pretendido pela Administração Pública, conforme especificações do próprio órgão requisitante, a quem compete, identificadas as suas necessidades, a definição e delimitação do serviço a ser contratado ou do bem a ser adquirido, devendo-se observar os seguintes requisitos, consoante art. 11, do Decreto nº 2.460/2023:

Art. 11. A formalização da demanda será materializada por meio de DFD proveniente do setor requisitante da contratação, que evidencie e detalhe a necessidade administrativa do objeto a ser contratado, e, também, contemple:

I - a descrição do objeto do bem ou serviço que se pretende contratar;

¹¹ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 128

II - a justificativa simplificada da necessidade da contratação;

III - o quantitativo do objeto a ser contratado e sua justificativa;

IV - a estimativa de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços ou realizado o fornecimento dos bens;

V - as condições gerais da contratação

70. Assim, visando o regular prosseguimento do processo administrativo, RECOMENDA-SE a elaboração do Documento de Formalização de Demanda (DFD), conforme requisitos e modelo estabelecidos no Decreto Municipal nº 2.460/2023.

V.2) Do Estudo Técnico Preliminar (ETP)

71. O Estudo Técnico Preliminar (ETP), segundo definição constante do art. 3º, III, do Decreto nº 2.460/2023, é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação.

72. É preciso dizer que o referido documento constitui a viga mestra da contratação. A elaboração do Estudo Técnico Preliminar é essencial para que a Administração estude a situação proposta pelo órgão requisitante e escolha, dentre as opções possíveis, aquela que satisfaça o interesse público, a conjugar os princípios da eficiência e economicidade.

73. A função do ETP é agregar novos elementos de planejamento, avaliando, entre outras coisas, as soluções disponíveis no mercado para o atendimento da pretensão contratual, eventuais requisitos necessários à contratação, ponderações sobre a modelagem contratual (como em relação ao parcelamento ou não da solução, contratação com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra), entre outros.

74. Segundo o art. 18, da Lei nº 14.133/2021, no âmbito da fase preparatória, o Estudo Técnico Preliminar deverá evidenciar o problema a ser resolvido e sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação. O ETP conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

75. Assim, visando o regular prosseguimento do processo administrativo, RECOMENDA-SE a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), conforme requisitos e modelo estabelecidos no Decreto Municipal nº 2.460/2023.

76. Embora no art. 43, II conste a expressão “se for o caso”, advirta-se, por oportuno, que o ETP nos processos de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, cujo objeto seja a aquisição de produtos ou a prestação de serviços fornecidos com exclusividade (art. 74, I, Lei 14.133/2021), a elaboração do Estudo Técnico Preliminar é obrigatória, de acordo com o art. 19, do Decreto Municipal nº 2.460/2023.

V.3) Da análise de riscos

77. É recomendável à autoridade competente levantar os principais riscos a que o objeto contratado estará sujeito durante a sua execução, conforme art. 72, I, da Lei nº 14.133/2021.

78. A análise de riscos não se confunde com a matriz de alocação de riscos, já que aquela é ato interno de planejamento da contratação, enquanto esta é cláusula contratual de pactuação de riscos com o contratado.

79. Assim, caso opte o órgão consulente por não estabelecer a cláusula de matriz de riscos, deve analisar os riscos da contratação ou expor, de forma justificada, os motivos pelos quais declina dessa recomendação legal.

V.4) Da Estimativa de despesa

80. O orçamento estimado para as despesas dos procedimentos licitatórios deverá ser realizado por meio da pesquisa de preços que, segundo o art. 3º, XXIV, do Decreto nº 2.460/2023, *consiste no procedimento prévio à contratação para estimar o valor da despesa a ser contratada, devendo “avaliar os preços ofertados à administração pública, no caso de inexigibilidade de licitação”* e observar os seguintes requisitos, conforme referido Decreto:

Art. 27. A pesquisa de preços conterá, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do agente público responsável pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento da contratação;

III - identificação das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

VI - justificativa para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;

VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, no caso de obras e serviços de engenharia;

VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso pesquisa direta de que dispõe o inciso VI do art. 29 deste Decreto.

Art. 28. Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, inclusive prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas, marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Art. 29. 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, de forma combinada ou não, dos seguintes parâmetros:

I - pesquisa realizada no Portal de Compras do Governo Federal, Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), e no Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública – Licitações, Contratos e Obras (SICAP-LCO) do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins;

II - pesquisa por meio de ferramentas específicas para a consulta de preços públicos, contratada ou não pela Administração Pública, referente a aquisições ou contratações firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório;

III - 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 correspondente de atualização de preços;

IV - 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 correspondente de atualização de preços;

V - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo estadual ou federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 1 (um) ano de antecedência da data de divulgação do instrumento convocatório, que contenha a data e a hora de acesso;

VI - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação de preços, por meio de ofício ou e-mail, considerada válida até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; 13

VII - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que as datas das notas fiscais estejam compreendidas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

81. Ainda, tem-se por pertinente consignar o que dispõe a Lei nº 14.133/2021 sobre o assunto:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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 - utilização de 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 contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, 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;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

[...]

§ 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. (grifamos)

82. A administração, antes de qualquer contratação, deverá conhecer o total da despesa que, por estimativa, será necessário despendar com o objeto do contrato. Para tanto, é adequado que a pesquisa seja a mais ampla possível, envolvendo orçamentos praticados por diferentes fornecedores, exame de valores em outras contratações do Poder Público com objeto semelhante, preços constantes em SRP, dentro de outros meios. Nesse ponto, cumpre citar orientações do Acórdão TCU nº 2.170/2007 – Plenário:

"A aferição de preços nas aquisições e contratações de produtos e serviços de tecnologia da informação, no âmbito da Administração Pública federal, na fase de estimativa de preços, no momento de adjudicação do objeto do certame licitatório, na contratação e alterações posteriores, deve se basear em valores aceitáveis, que se encontrem dentro da faixa usualmente praticada pelo mercado em determinada época, obtida por meio de pesquisa a partir de fontes diversas, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Compras net -, valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços, entre outras, a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública. 2. Preço aceitável, a ser considerado na faixa de preços referida no item precedente, é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto ou serviço. 3. A utilização de fontes que não sejam capazes de representar o mercado de tecnologia da informação para produtos com certa complexidade ou serviços fornecidos para o setor público – como sites na Internet, inclusive internacionais – pode servir apenas como mero indicativo de preço, sem que sirvam os valores encontrados, por si sós, para caracterização de sobrepreço ou superfaturamento. 4. Os critérios apontados nos itens precedentes devem balizar, também, a atuação dos órgãos de controle, ao ser imputado sobre preço ou superfaturamento nas aquisições e contratações relacionadas à área de tecnologia da informação."

83. É preciso dizer, que o fato de o Administrador Público declarar a licitação inexigível, não o exime da obrigação de comprovar estar o preço do serviço proposto pela empresa compatível com os valores praticados no mercado, sob pena de responsabilidade.

84. A responsabilidade pela idoneidade e lisura de tais atos recai integralmente sobre os agentes do órgão promotor da licitação, conforme bem ressaltado pela doutrina de Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti:

A aceitação de proposta com sobrepreço pelo pregoeiro ou comissão de licitação, seguida da homologação do procedimento licitatório pela autoridade competente, sujeita-os a responsabilidade, solidariamente com o agente que realizou a pesquisa de preços. O mesmo pode ocorrer com a autoridade superior competente pela ratificação dos atos do processo da contratação direta e o responsável pela pesquisa de preços. A aceitação de oferta inexequível, de que resulte a inexecução do objeto em razão da impossibilidade de o contratado cobrir os custos da contratação, também atrai a responsabilidade desses agentes (o que realizou a pesquisa de preços, o pregoeiro, os integrantes da comissão de licitação e a autoridade que homologou o procedimento ou ratificou os atos praticados no processo da contratação direta). Em ambas as hipóteses – inexecução ou sobrepreço –, será necessário aquilatar a conduta de cada um desses agentes e as circunstâncias em que atuaram, para o efeito de imputar-lhes responsabilidade." ("Responsabilidade por pesquisa de preços em licitações e contratações diretas", Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Editora Fórum, Belo Horizonte, ano 10, n. 116, ago. 2011)

85. Assim, visando ao regular prosseguimento do processo administrativo, RECOMENDA-SE que a pesquisa de preços observe os parâmetros legais anteriormente mencionados, naquilo que for aplicável à contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

86. É de inteira responsabilidade do órgão assessorado apresentar justificativa fundamentada sobre o preço do produto ou do serviço a ser contratado, tomando como referência o valor praticado no mercado, sob pena de responsabilização do agente público.

V.5) Do Termo de Referência (TR), Projeto Básico ou Executivo

87. O Termo de Referência, conforme art. 3º do Decreto nº 2.460/2023, é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os parâmetros e elementos descritivos necessários à satisfação dos interesses da Administração Pública, sendo documento constitutivo da fase preparatória da instrução do processo de licitação, sendo necessária a observância dos seguintes elementos descritivos, de acordo com o art. 37:

Art. 37. Deverão constar do TR os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

I - definição do objeto, incluídos:

- a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) a especificação do bem ou do serviço, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimento provisório e definitivo, quando for o caso;
- d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II - fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes, quando elaborados, ou, quando for impossível divulgar esses estudos, o extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução na integralidade, considerado todo o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores em sede de economia circular;

IV - requisitos da contratação;

V - modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

VI - modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

VII - critérios de medição e de pagamento;

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme disposto no § 1º do art. 36 da Lei nº 14.133, de 2021, sempre que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração;

IX - estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar em documento separado e classificado;

X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços, por meio de nota de reserva.

88. Sendo necessária a elaboração de Projeto Básico, deverá a autoridade competente, conforme regramentos constantes da Lei 14.133/2021, descrever "o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução", devendo conter os seguintes elementos, de acordo com o art. 6º, da Lei nº 14.133/2021:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

89. Assim, visando ao regular prosseguimento do processo administrativo de licitação, RECOMENDA-SE a elaboração do Termo de Referência e/ou Projeto Básico e Executivo, conforme necessidade da contratação, requisitos e modelo estabelecidos na Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 2.460/2023.

IV.5) Da justificativa para a contratação

90. É dever do administrador público demonstrar expressamente as razões que sustentam a contratação pretendida, sendo válido salientar que a ausência ou incoerência da justificativa pode ocasionar a sua responsabilização perante os órgãos de controle. Confira-se: Acórdão nº 819/2005 – Plenário TCU Nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, faça constar nos autos as necessárias justificativas da despesa, atendendo a exigência constante no artigo 26, caput, da Lei 8.666/1993.

91. Assim, a justificativa deverá incluir a individualização da demanda, os

objetivos a que se pretende alcançar, informando que o quantitativo fora devidamente calculado e, ainda, que os requisitos e especificações do objeto são os mínimos necessários à satisfação da demanda.

92. Importa ressaltar que o Administrador deverá justificar, também, a escolha do contratado e do preço ofertado, devendo elaborar, de maneira circunstanciada e casuística as razões e fundamentos legais, que o autorizam a contratar de forma direta, sem a realização de regular procedimento licitatório, sob pena de responsabilidade.

93. Consigne-se, por oportuno, que estamos a tratar de exceção à regra da licitação e, por isso, RECOMENDA-SE aos órgãos assessorados extrema cautela na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, sendo obrigatório à autoridade competente apresentar justificativa fundamentada sobre a inviabilidade de competição e sobre a exclusividade no fornecimento do serviço ou compra do produto, além de demonstrar o preço compatível com o mercado.

V.6) Da comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

94. De início, importante esclarecer que a habilitação e qualificação mínima do futuro contratado deve estar ancorada nos seguintes critérios, conforme leciona Jorge Ulisses Jacoby:¹²

Estrita pertinência com o objeto, ou seja, os documentos que comprovem habilitação e a qualificação mínima indispensável à execução do objeto do futuro contrato; a definição do mínimo visa precisamente desburocratizar o processo, respeitar a privacidade do contratado, acelerar a contratação;

[...];

A habilitação jurídica, identidade para pessoa física, inscrição na Receita Federal, CNPJ ou CPF, a habilitação profissional pertinente, regularidade com o sistema de seguridade social, devem ser exigidos em todas as contratações demonstrativos contábeis e garantias, somente em casos de pagamentos antecipados, em caso de fornecedor exclusivo, se os preços estiverem disponíveis em portais de acesso público, devem ser solicitados do futuro contratado.

95. Assim, constitui-se impositivo legal à Administração ao contratar, exigir documentos de habilitação compatíveis com o ramo do objeto licitado, além daqueles que comprovem a habilitação jurídica, a regularidade fiscal, social e trabalhista e qualificação técnica e econômico-financeira, conforme arts. 62, 66 a 70, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

I - jurídica;

II - técnica;

III - fiscal, social e trabalhista;

IV - econômico-financeira.

Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

(...)

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º Os documentos referidos nos incisos do caput deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do caput deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.

Art. 69. A habilitação econômico-financeira visa a demonstrar a aptidão econômica do licitante para cumprir as obrigações decorrentes do futuro contrato, devendo ser comprovada de forma objetiva, por coeficientes e índices econômicos previstos no edital, devidamente justificados no processo licitatório, e será restrita à apresentação da seguinte documentação:

I - balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;

II - certidão negativa de feitos sobre falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante.

§ 1º A critério da Administração, poderá ser exigida declaração, assinada por profissional habilitado da área contábil, que ateste o atendimento pelo licitante dos índices econômicos previstos no edital.

§ 2º Para o atendimento do disposto no caput deste artigo, é vedada a exigência de valores mínimos de faturamento anterior e de índices de rentabilidade ou lucratividade.

§ 3º É admitida a exigência da relação dos compromissos assumidos pelo licitante que importem em diminuição de sua capacidade econômico-financeira, excluídas parcelas já executadas de contratos firmados.

§ 4º A Administração, nas compras para entrega futura e na execução de obras e serviços, poderá estabelecer no edital a exigência de capital mínimo ou de patrimônio líquido mínimo equivalente a até 10% (dez por cento) do valor estimado da contratação.

§ 5º É vedada a exigência de índices e valores não usualmente adotados para a avaliação de situação econômico-financeira suficiente para o cumprimento das obrigações decorrentes da licitação.

§ 6º Os documentos referidos no inciso I do caput deste artigo limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos.

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

I - apresentada em original, por cópia ou por qualquer outro meio expressamente admitido pela Administração;

II - substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei;

III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais). (Vide Decreto nº 11.871, de 2023)

Parágrafo único. As empresas estrangeiras que não funcionem no País deverão apresentar documentos equivalentes, na forma de regulamento emitido pelo Poder Executivo federal.

96. Conforme o art. 62, há quatro tipos de habilitação: *jurídica; técnica; fiscal, social e trabalhista; e econômico-financeira*. Dessas, a habilitação jurídica (art. 66) e a fiscal, social e trabalhista (art. 68) aplicam-se integralmente a contratações diretas, sendo RECOMENDÁVEL aos órgãos assessorados diligenciarem a respeito, a fim de se evitar possível inexecução contratual

97. Quanto à habilitação técnica (art. 67), em regra, se mostra desnecessária em contratações diretas, sendo comumente substituída pela justificativa da razão de escolha do contratado. Entretanto, nada impede que a Administração, caso queira, exija a apresentação de documentação de qualificação técnica. No mesmo sentido, a habilitação econômico-financeira (art. 69)¹³.

98. Os documentos necessários para prova da habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, e qualificação técnica e econômico-financeira estão previstas no inciso IV do artigo 63 e nos artigos 66, 67, 68 e 69, merecendo atenção a possibilidade de essa documentação poder ser dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00, nos termos do inciso III do artigo 70.

99. Por fim, exige-se comprovação de inexistência de óbices para a contratação da empresa pelo órgão ou entidade da Administração, a saber: Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade; declaração do Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF), e Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União e do Estado do Tocantins (<http://portal2.tcu.gov.br> e <http://www.tce.to.gov.br/sitctce/>).

100. À vista do exposto, RECOMENDA-SE às autoridades assessoradas que exijam dos fornecedores os documentos necessários a comprovar a idoneidade necessária para a execução contratual, atentando-se para a exclusividade do produto ou serviço a ser contratado, a fim de se satisfazer as necessidades da Administração.

V.7) Da necessidade de confirmação de disponibilidade orçamentária e atendimento ao disposto no art. 16 da LRF

101. Uma vez que a contratação de serviços, em especial, os de caráter continuado, cria despesa a ser suportada pelos cofres públicos, se faz necessário a observância dos ditames contidos no art. 16, I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/00:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual

¹³ Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14133/21 Comentada por Advogados Públicos/ Organizador Leandro Sarai – São Paulo: Editora Juspodivm, 2021. P. 870.

e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

102. Demais disso, é de se consignar que o artigo 150 da NLL fixa as formalidades que deverão ser cumpridas, em termos orçamentários, para a regularidade da contratação. Veja-se:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

103. Assim, além da caracterização adequada do objeto, deverão ser indicados os créditos orçamentários para o pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que se consumir a contratação, sob pena de nulidade contratual.

104. Em adendo, cumpre ressaltar que a formalização de contrato administrativo, seja ele decorrente de licitação ou de procedimentos de dispensa ou de inexigibilidade, exige a emissão prévia do empenho, pois os contratos atestam vínculo da Administração Pública com uma despesa futura. Nesse sentido, a redação do artigo 60 da Lei n. 4.320/64, veda a realização de despesa sem prévio empenho.

105. É dizer: não basta a mera comprovação de disponibilidade orçamentária, mas a efetiva disponibilidade dos recursos orçamentários por ocasião da celebração do contrato administrativo, o que exige a emissão da nota de empenho.

106. Portanto, como CONDIÇÃO para autorizar a inexigibilidade de licitação, deve ser juntado aos autos estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da contratação, bem como declaração do ordenador de despesa de que a obrigação assumida tem adequação orçamentária e financeira em relação à LOA e compatibilidade com o PPA e a LDO do município. Ademais, deve ser juntado aos autos, antes da assinatura do contrato, nota de empenho que contemple verba suficiente para garantir o pagamento das obrigações assumidas.

107. Ainda, sobre o assunto, o Decreto nº 2.461/2023¹⁴, que dispõe sobre a execução e gestão das despesas públicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Município de Palmas, determina que:

Art. 10. A reserva orçamentária deverá anteceder o processo licitatório ou a contratação direta nos casos em que dispensada ou inexigível a licitação, com a observância de que seu valor será deduzido da dotação orçamentária autorizada.

§ 1º Para o processamento da nota de reserva, cada órgão deverá obedecer ao limite fixado e autorizado.

§ 2º O disposto no caput deste artigo aplica-se somente ao que se refere às despesas para as quais há previsão de realização no exercício financeiro, observado o

¹⁴ Publicado no D.O.M Nº 3.366, de 19 de dezembro de 2023.

regime de competência.

§ 3º É obrigatória a revisão mensal das reservas vinculadas aos processos licitatórios ou de contratação direta de forma a manter somente o valor previsto para execução no exercício financeiro correspondente, sob pena de cancelamento pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Humano.

§ 4º Na hipótese de a dotação orçamentária ser insuficiente para a emissão das reservas de que trata o caput deste artigo, a unidade deverá tomar as medidas necessárias para redução das despesas, e, se for o caso, efetuar a renegociação dos contratos ou solicitar a alteração orçamentária com oferta de recursos disponíveis.

§ 5º Poderá ser utilizada declaração de disponibilidade orçamentária quando não for possível realizar a reserva orçamentária, na forma em que dispuser a LDO.

§ 6º Ficam dispensadas da emissão da nota de reserva as despesas relacionadas no art. 8º deste Decreto e nas licitações com a utilização do sistema de registro de preços.

108. Assim sendo, RECOMENDA-SE às autoridades assessoradas que comprovem nos processos administrativos de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, cujo fornecedor seja exclusivo, o planejamento financeiro e orçamentário, conforme os preceitos legais, para se evitar o inadimplemento do contrato e responsabilidade perante os órgãos de controle internos e externos.

V.8) Da Minuta de Ato de Contratação Direta e Minuta de Termo de Contrato

109. A formalização do contrato nas hipóteses de inexigibilidade de licitação é obrigatória, devendo-se observar as cláusulas essenciais elencadas no artigo 92 da Lei nº 14.133/2021:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

110. Ainda, sobre as cláusulas essenciais do contrato, importante transcrever o art. 54 do Decreto nº 2.461/2023:

Art. 54. Os contratos administrativos deverão, sempre que couber, conter as cláusulas previstas no art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, e, ainda, as seguintes:

I - a obrigação do contratado, na hipótese de contrato de prestação de serviços, de arcar fiel e regularmente com todas as obrigações trabalhistas relacionadas aos empregados participantes da execução do objeto contratual, na hipótese de contrato de prestação de serviços;

II - cláusula anticorrupção;

III - disposições relacionadas à disciplina de proteção de dados pessoais, nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), quando for o caso.

111. Assim, RECOMENDA-SE aos órgãos assessorados a utilização da minuta de Termo de Contrato anexa a este parecer referencial, sem prejuízo do dever de o órgão contratante observar as especificidades do produto ou serviço a ser contratado, podendo, inclusive, realizar as adequações necessárias, com fundamento na Lei nº 14.133/2021 e nos Decretos Municipais nºs 2.460/2023 e nº 2.461/2023, quando cabíveis.

V.9) Da manifestação do sistema de controle interno

112. É obrigatório à autoridade competente submeter o processo de contratação direta, por inexigibilidade de licitação (art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021) ao Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Município, responsável por promover a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades da Administração Pública e de entidades que recebam subvenções públicas, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, razoabilidade, eficiência, eficácia e efetividade.

113. Ao Órgão de Controle Interno caberá analisar o processo de inexigibilidade e, conforme a regularidade da instrução, liberar os atos pelos quais será reconhecida a inexigibilidade ou decidida a dispensa de licitação, conforme dispõe o art. 5º, da Lei nº 2.911, de 5 de julho de 2023¹⁵.

V.10) Da Consulta prévia na relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública, mantidas pela Controladoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União

114. Trata-se de consulta à base de dados consolidada dos órgãos federais, disponibilizada pelo Tribunal de Contas da União e que tem como parâmetro para a consulta os dados disponibilizados pelo próprio TCU (Cadastro de Licitantes Inidôneos), CNJ (CNIA - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade) e Governo Federal, referentes aos registros na CGU - Controladoria-Geral da União e Receita Federal do Brasil (Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas e CNEP - Cadastro Nacional de Empresas Punidas).

115. A consulta consolidada de pessoa jurídica visa atender aos princípios de simplificação e racionalização de serviços públicos digitais, tendo por fundamento legal: Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014, Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, Decreto nº 8.638 de 15, de janeiro de 2016.

116. Assim, RECOMENDA-SE ao órgão licitante que solicite à empresa, e faça

¹⁵ Reestrutura o Sistema de Controle Interno do Município de Palmas e dá outras providências.

acostar ao processo todas as certidões listadas no art. 43, XII, do Decreto nº 2.460/2013, de modo a garantir a regularidade da contratação e satisfação do objeto pactuado.

V.11). Da autorização do ordenador de despesas

117. A autorização da autoridade competente constitui, na verdade, o último ato do processo, isto é, a etapa final do procedimento de dispensa e pressuposto para formalização da contratação, sendo possível afirmar que se trata de figura jurídica que substituiu, *mutatis mutandis*, o instituto da "ratificação", presente na Lei Federal nº 8.666/1993. Esse também parece ser o entendimento predominante na doutrina¹⁶:

"(...) Dito isso, a autorização da autoridade competente foge a essa regra e deve consubstanciar-se no último ato do procedimento. Ela ocorre embasada nos pareceres jurídico e técnicos, após a análise de toda a instrução processual e representa, no âmbito das contratações diretas, o momento em que a análise citada no artigo 71 desta lei irá ocorrer. A autoridade competente, instruído todo o feito, irá decidir, ao final, se há alguma irregularidade a demandar saneamento ou anulação, se há qualquer razão para a revogação por conveniência e oportunidade e, caso contrário, ambos os casos, procederá à autorização da contratação. Tal ato é análogo ao reconhecimento e ratificação que inexistiam no regime da Lei Federal no 8.666/93, com algumas diferenças (...).

118. Conquanto tenha o gestor responsável subscrito o Termo de Referência (fls. 187-198), RECOMENDA-SE seja anexada ao processo autorização específica do Secretário a autorizar a presente contratação direta.

V.12) Dos Critérios e Práticas de Sustentabilidade nas Contratações

119. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e art. 15, II e XII, do Decreto Municipal nº 2.460/2023), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no termo de referência como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo da contratação;
- d) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

120. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio

¹⁶ SARAI, Leandro (Org.). Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 Comentada por Advogados Públicos. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. p. 873.

eletrônico, atualmente disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guia/guia-de-contratacoes-sustentaveis-set-2023.pdf>.

121. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade, deverá apresentar a devida justificativa.

V.13) Dos Agentes Públicos Responsáveis Pelo Desempenho Das Funções Essenciais À Contratação

122. O art. 7º, caput, da Lei 14133/21 dispõe que:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

- I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;
- II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e
- III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

123. No presente caso, observa-se que ainda não consta a designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação pela autoridade competente, razão pela qual RECOMENDA-SE que seja providenciado o ato que materialize essa exigência, observadas as normas legais e regulamentares pertinentes.

V.14). Da Publicação do Ato de Contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas.

124. Dispõe o art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 que "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.

125. Vale salientar que o referido sítio eletrônico é o Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos dos arts. 6º, inciso LII, e 174, inciso I e §2º, inciso III, todos da NLL, sem prejuízo de divulgação complementar, conforme prevê o art. 175:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

LII - sítio eletrônico oficial: sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora, no qual o ente federativo divulga de forma centralizada as informações e os serviços de governo digital dos seus órgãos e entidades;

Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado a:

I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

(...)

§ 2º O PNCP conterá, entre outras, as seguintes informações acerca das contratações:

(...)

III - editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos;

126. Impõe frisar que, conforme dispõe o artigo 94, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição de eficácia do contrato e deverá ocorrer, no caso de contratação direta, em 10 dias úteis, contados de sua assinatura.

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

(...)

§ 2º A divulgação de que trata o caput deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

127. RECOMENDA-SE, por fim, o cumprimento do disposto no art. 55, e eu § 1º, do Decreto Municipal nº 2.461/2023, que assim dispõe:

Art. 55. Deverá ser observada a publicidade no Diário Oficial do Município de Palmas e, conforme legislação aplicável, no jornal de circulação local ou regional, no Diário Oficial do Estado do Tocantins e no Diário Oficial da União, os extratos de contratos conforme modelos previstos no Anexo II a este Decreto, sem prejuízo da divulgação dos atos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

§ 1º Os extratos de contrato deverão observar a ocultação dos 3 (três) primeiros dígitos e dos 2 (dois) dígitos finais verificadores dos números de CPF das pessoas qualificadas, em respeito à anonimização do dado pessoal, nos termos da LGPD.

V – CONCLUSÃO

128. Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente e as diretrizes consignadas nos tópicos precedentes, nos procedimentos licitatórios que versam sobre o objeto de análise sobre o presente parecer referencial deverão ser adotadas as recomendações ora apresentadas, bem como as minutas em anexo.

129. Ressalta-se ainda, que havendo hipóteses diversas ou dúvidas jurídicas que demandem atenção peculiar, o processo administrativo deve ser encaminhado para PGM, para análise e emissão de parecer específico acerca do questionamento suscitado.

130. É o parecer.

131. Isso posto, encaminhem-se os autos, sucessivamente, ao Gabinete do Procurador-Chefe da Subprocuradoria Administrativa e ao Procurador-Geral do Município, para conhecimento, análise e adoção das providências pertinentes.

Palmas/TO, 21 de outubro de 2025.

ANA CATARINA IUMATTI QUEIROZ Procuradora do Município de Palmas/TO Mat. nº 413038424 OAB/TO 10.453-B	CAROLINE TAPXURE LOBO Procuradora do Município de Palmas/TO Mat. nº 413029837 OAB/TO 8509-A
GRAZIELLE DE SOUZA SILVA EL ZAYEK Procuradora do Município de Palmas/TO Mat. 413044060 OAB/TO 10.925-B	JOSÉ FRANCISCO DE SOUZA PARENTE Procurador do Município de Palmas/TO Mat. 43601 OAB/TO 954
PAULO HENRIQUE GOMES MENDES Procurador do Município de Palmas/TO Mat. 413041257 OAB/TO 10.542	THIAGO GONÇALVES G. DE AGUIAR Procurador do Município de Palmas/TO Mat. 413046515 OAB/TO 11365-B

ANEXO - I

ORIENTAÇÕES DE PREENCHIMENTO

Este checklist deve ser rigorosamente observado pela pasta consulente, a fim de garantir a segurança jurídica e a legalidade na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, fundada no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021, conforme as diretrizes estabelecidas no parecer jurídico referencial.

A lista deverá ser preenchida pelo órgão contratante como instrumento de transparência e eficiência durante a fase de instrução do processo administrativo, permitindo a verificação do atendimento das exigências mínimas nela constantes. Depois de preenchida, deverá ser juntada ao processo antes da formalização da contratação.

O checklist encontra-se dividido em seções correspondentes às etapas do procedimento licitatório. As premissas essenciais foram elaboradas sob a forma de questionamentos, cabendo à pasta consulente responder à coluna “*Atende plenamente à exigência?*” mediante a utilização exclusiva das seguintes opções pré-definidas, sendo:

- Sim: atende plenamente a exigência;
- Não: não atende plenamente a exigência;
- Não se aplica: a exigência não é feita para o caso analisado.

Na utilização do checklist, não basta que o responsável ateste a adequação da medida pela confirmação “*Sim*”, havendo a necessidade da indicação das folhas do processo em que se encontra a conformidade, para que seja possível a verificação do cumprimento.

Ademais, deverão ser avaliadas as consequências de cada resposta negativa, indicando se é possível suprir a exigência mediante justificativa ou enquadramento específico, ou se será necessária complementação o da instrução processual.

CHECKLIST - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – FORNECEDOR EXCLUSIVO
(art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021 e art. 43, do Decreto nº 2.460/2023)

LISTA DE VERIFICAÇÃO		
Instrução Processual para a inexistência de licitação, fundada no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021	Atende plenamente a exigência?	Indicação no processo que comprove o atendimento da medida
Houve abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado?		
A autoridade competente designou os agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação?		
Consta Documento de Formalização de Demanda (DFD)?		
Foi certificado que o objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual (PCA)?		
Foi certificado que o objeto da contratação está compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias?		
Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP)?		
O Estudo Técnico Preliminar contempla ao menos a descrição da necessidade, a estimativa do quantitativo, a estimativa do valor, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação?		
Há Análise de Riscos?		
Caso não exista o gerenciamento da Análise de Riscos, houve manifestação justificando a ausência do documento?		
Foi demonstrado que a previsão de recursos orçamentários é compatível com a despesa estimada, conforme autorização contida na Lei Orçamentária Anual (LOA)?		
Tratando-se de contratação que envolva a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, constam dos autos estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração sobre adequação orçamentária e financeira?		
Foi realizada a pesquisa de preços?		
Tratando-se de situação em que não é possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 da Lei 14.133/21, o contratado comprova por algum meio idôneo que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, tais como notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração?		
Consta Termo de Referência?		
Consta Projeto Básico?		
Consta justificativa para a contratação?		
Consta justificativa para a escolha do contratado?		
Consta justificativa do preço?		
Consta documentação que comprove preencher o contratado os requisitos de habilitação e qualificação mínimos necessários?		
Foi juntado aos autos estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da contratação?		
Foi juntada declaração do ordenador de despesas de que a obrigação assumida tem adequação orçamentária e financeira em relação à LOA, compatibilidade com o PPA e a LDO do município?		
Foi juntado aos autos nota de reserva?		
Foi juntada aos autos nota de empenho que contemple verba suficiente para garantir o pagamento das obrigações assumidas?		
Consta dos autos Certificação de Verificação e Regularidade (CVR), emitido pela Autoridade competente da Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno?		
Consta dos autos Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)?		
Consta nos autos Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade?		
Consta declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)?		
Consta certidão negativa de licitantes Inidôneos do Tribunal de Contas da União?		
Consta consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNPJ)?		
Consta manifestação técnica demonstrando a inviabilidade de competição?		
Há nos autos justificativa formal e autorização para a realização da contratação por inexigibilidade, assinada pela Autoridade competente?		
Consta documento idôneo capaz de comprovar a exclusividade?		
Caso haja indicação de marca ou modelo, consta justificativa para indicação?		
Havendo vedação de determinada marca ou produto, foi indicada a existência de processo administrativo em que esteja comprovado que não atendem às necessidades da Administração?		
A minuta-padrão do contrato constante no presente parecer referencial foi devidamente preenchida?		

Palmas, _____ de _____ de 20_____.

Responsável:

Cargo/Função:

Matrícula Funcional:

Assinatura:

ANEXO II

TERMO DE CONTRATO Nº

CONTRATO QUE ENTRE SI
CELEBRAM O MUNICÍPIO DE
PALMAS/TO, POR MEIO DA
SECRETARIA..... E A
EMPRESA 17

Pelo presente instrumento particular e na melhor forma de direito, o MUNICÍPIO DE PALMAS, CNPJ/MF Nº 24.851.511/0001-85, com sede na Quadra 502 Sul, Av. NS CD, Prédio Buriti, 2º Andar (ANEXO II), nesta Capital, neste ato representado pelo

17 ORIENTAÇÕES PARA USO DO MODELO – LEITURA OBRIGATORIA

- 1) O presente modelo de Contrato procura fornecer um ponto de partida para a definição do objeto e condições da contratação. As cláusulas contidas nos modelos de minuta contratual, ao contrário do TR, foram feitas para sofrerem poucas alterações. No entanto, havendo a necessidade de modificações, remanesce plenamente possível assim proceder;
- 2) A redação em preto consiste no que se espera ser invariável. Ela até pode sofrer modificações a depender do caso concreto, mas a diferença é que não são disposições feitas para variar. Por essa razão, quaisquer modificações nas partes em preto, sem marcação de itálico, devem necessariamente ser justificadas nos autos, sem prejuízo de eventual consulta ao órgão de assessoramento jurídico respectivo, a depender da matéria.
- 3) Os itens deste modelo destacados em vermelho devem ser preenchidos ou adotados pelo órgão ou entidade pública contratante segundo critérios de oportunidade e conveniência, de acordo com as peculiaridades do objeto e cuidando-se para que sejam reproduzidas as mesmas definições nos demais instrumentos da contratação (minuta do Edital, se for o caso, e minuta de Termo de Referência), para que não conflitem. São previsões feitas para variarem. Eventuais justificativas podem ser exigidas a depender do caso.
- 4) Alguns itens receberam notas explicativas, destacadas para compreensão do agente ou setor responsável pela elaboração da Minuta Contratual, que deverão ser devidamente suprimidas ao se finalizar o documento na versão original.

Secretário Municipal, o Sr., inscrito no RG Nº e CPF sob nº, doravante denominado CONTRATANTE, e a Empresa, inscrita no CNPJ/MF sob o nº, com sede denominada CONTRATADA, neste ato representada por (nome e função do contratado), conforme atos constitutivos da empresa OU procuração apresentada nos autos,¹⁸ têm entre si, justo e avençado o presente, tendo em vista o que consta no Processo nº em observância às disposições da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 e dos Decretos Municipais nº 2.460/2023 e nº 2.461/2023, resolvem celebrar o presente Termo de Contrato, decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº mediante as cláusulas e condições a seguir enunciadas:

CLÁUSULA PRIMEIRA – DO OBJETO:

- 1.1. O presente Instrumento tem por objeto a contratação direta da Empresa, por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, I, da Lei nº 14.133, de 2021, para fornecer, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no Termo de Referência.

- 1.2. Objeto da contratação:

QUAN T.	ESPECIFICAÇÃO DO SERVIÇO	VALO R UNIT.	VALOR MENSAL	VALOR TOTAL ¹⁹
		R\$	R\$	R\$

- 1.3. A contratação citada na subcláusula 1.1 obedecerá ao estipulado neste Contrato, bem como as especificações técnicas, forma de prestação dos serviços e as disposições dos documentos adiante enumerados, constantes do Processo Administrativo (...), e que, independentemente de transcrição, fazem parte integrante e complementar deste, no que não o contrariarem.

- 1.3.1. Este instrumento de contrato guarda inteira conformidade com o Termo de Referência nº (...), com a proposta apresentada pela Contratada, datada em

¹⁸ PARECER n.0004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), elaborado pela Câmara Nacional de Modelos de Licitação e Contratos Administrativos e aprovado pelo Consultor-Geral da União, ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado”.

¹⁹Nota explicativa: Esta tabela é meramente ilustrativa, devendo ser ajustada conforme o caso concreto. / /, independentemente de transcrição e eventuais anexos dos documentos supracitados.

- 1.3.2. O fornecimento do objeto será, de acordo com a forma indicada no Termo de Referência.

CLÁUSULA SEGUNDA – DA VIGÊNCIA:

- 2.1.1 O prazo de vigência da contratação é de contados do(a), na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.

- 2.1.2 O prazo de vigência será automaticamente prorrogado, independentemente de termo aditivo, quando o objeto não for concluído no período firmado acima, ressalvadas as providências cabíveis no caso de culpa do contratado, previstas neste instrumento.²⁰

OU

- 2.2 O prazo de vigência da contratação é de contados do(a), prorrogável por até 10 anos, na forma dos artigos 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.²¹

- 2.2.1 A prorrogação de que trata este item é condicionada ao ateste, pela autoridade competente, de que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado.

- 2.2.2 O contratado não tem direito subjetivo à prorrogação contratual.

- 2.2.3 A prorrogação de contrato deverá ser promovida mediante celebração de termo aditivo.

- 2.2.4 O contrato não poderá ser prorrogado quando o contratado tiver sido penalizado nas sanções de declaração de inidoneidade ou impedimento de licitar e contratar com poder público, observadas as abrangências de aplicação.

OU

- 2.3 O prazo de vigência da contratação é de (máximo de um ano) contados do(a) (data da ocorrência da emergência ou da calamidade), improrrogável, na forma do art. 75, VIII da Lei nº 14.133/2021.²²

²⁰ Nota Explicativa: Utilizar esta redação para contratos de escopo, cuja vigência se fundamenta no art. 105 da lei.

²¹ Nota Explicativa 1: Indicar o prazo inicial da contratação, que deverá ser de no máximo 5 (cinco) anos. Nota Explicativa 2: Utilizar esta redação para contratações de fornecimentos contínuos, conforme arts. 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021, considerando a definição do art. 6º, XV do mesmo normativo.

²² Nota Explicativa: Utilizar esta redação para contratações emergenciais, fundadas no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, independentemente da natureza do objeto ser de escopo ou, em tese, continuada.

Checklist

PROCESSO NUP Nº: 17.137014.000687/2026-19;

INTERESSADO: Procuradoria-Geral do Município de Palmas;

ASSUNTO: Participação de Procuradores e Procuradoras no XXI Congresso Brasileiro de Procuradoras e Procuradores Municipais.

LISTA DE VERIFICAÇÃO PARECER REFERENCIAL Nº 006/2025		
Instrução Processual para a inexistência de licitação, fundada no art. 74, I, da Lei nº 14.133/2021	Atende plenamente a exigência?	Indicação no processo que comprove o atendimento da medida
Houve abertura de processo administrativo devidamente autuado, protocolado e numerado?	S	fls. 01-03
A autoridade competente designou os agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação?	S	fls. 159-161
Consta Documento de Formalização de Demanda (DFD)?	S	fls. 23-25
Foi certificado que o objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anual (PCA)?	N/A	-
Foi certificado que o objeto da contratação está compatível com a Lei de Diretrizes Orçamentárias?	S	fl. 164
Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP)?	S	fls. 29-32

O Estudo Técnico Preliminar contempla ao menos a descrição da necessidade, a estimativa do quantitativo, a estimativa do valor, a manifestação sobre o parcelamento e a manifestação sobre a viabilidade da contratação?	S	fls. 29-32
Há Análise de Riscos?	S	fls. 64-65
Caso não exista o gerenciamento da Análise de Riscos, houve manifestação justificando a ausência do documento?	N/A	-
Foi demonstrado que a previsão de recursos orçamentários é compatível com a despesa estimada, conforme autorização contida na Lei Orçamentária Anual (LOA)?	S	fl. 164
Tratando-se de contratação que envolva a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, constam dos autos estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração sobre adequação orçamentária e financeira?	N/A	-
Foi realizada a pesquisa de preços?	S	fls. 04 fls. 71-72
Tratando-se de situação em que não é possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23 da Lei 14.133/21, o contratado comprova por algum meio idôneo que os preços estão	N/A	-

em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, tais como notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração?		
Consta Termo de Referência?	S	fls. 51-66
Consta Projeto Básico?	N/A	-
Consta justificativa para a contratação?	S	fls. 49-50
Consta justificativa para a escolha do contratado?	S	fls. 49-50
Consta justificativa do preço?	S	fls. 49-50
Consta documentação que comprove preencher o contratado os requisitos de habilitação e qualificação mínimos necessários?	S	fls. 75-114
Foi juntado aos autos estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da contratação?	N/A	-
Foi juntada declaração do ordenador de despesas de que a obrigação assumida tem adequação orçamentária e financeira em relação à LOA, compatibilidade com o PPA e a LDO do município?	S	fl. 164
Foi juntado aos autos nota de reserva?	S	fl. 119
Foi juntada aos autos nota de empenho que contemple verba suficiente para	N/A	-

garantir o pagamento das obrigações assumidas?		
Consta dos autos Certificação de Verificação e Regularidade (CVR), emitido pela Autoridade competente da Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno?	S	fls. 127-129
Consta dos autos Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)?	S	fl. 172
Consta nos autos Certidão Negativa do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade?	S	fl. 173
Consta declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)?	S	fl. 171
Consta certidão negativa de licitantes Inidôneos do Tribunal de Contas da União?	S	fl. 172
Consta consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNPE)?	S	fl. 172
Consta manifestação técnica demonstrando a inviabilidade de competição?	S	fls. 49-50
Há nos autos justificativa formal e autorização para a realização da contratação por inexigibilidade, assinada pela Autoridade competente?	S	fls. 162-163

Consta documento idôneo capaz de comprovar a exclusividade?	S	fl. 86
Caso haja indicação de marca ou modelo, consta justificativa para indicação?	N/A	-
Havendo vedação de determinada marca ou produto, foi indicada a existência de processo administrativo em que esteja comprovado que não atendem às necessidades da Administração?	N/A	-
A minuta-padrão do contrato constante no presente parecer referencial foi devidamente preenchida?	S	fl. 174

S = Sim; N = Não; NA = Não se aplica

Palmas - TO, data da assinatura eletrônica.

(Assinado digitalmente)
ANA CAROLINA MESSIAS MACEDO
Assessora Especial Jurídica

Palmas, 20 de outubro de 2026



Documento assinado eletronicamente por **ANA CAROLINA MESSIAS MACEDO, Assessora Especial**, em 20/10/2026, às 13:29, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 27, do Decreto Municipal nº 2.983/2026.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.palmas.to.go.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **00103781** e o código CRC **802FC037**.

ACSU- SE 50, AV. NS-02, CONJ. 1, ED. BURITI – TÉRREO - CEP 77.021-658

TELEFONE(S): | E-MAIL: @EMAIL_UNIDADE@

Referência: Caso responda este Documento, indicar expressamente o Processo nº 17.137014.000687/2026-19

SEI nº 00103781

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO



NIPE: 17.137014.000687/2026-19

Interessado: **GABINETE DO PROCURADOR-GERAL**

Para: **Diretoria de Gestão e Finanças**

Assunto: **Participação de Procuradores e Procuradoras no XXI Congresso Brasileiro de Procuradoras e Procuradores Municipais.**

Despacho Nº 409/2026/SUAD-PGM

Pelo presente, declaro que a minuta utilizada para elaboração do presente instrumento, encontra-se conforme as que foram padronizadas e divulgadas nos sítios eletrônicos da Procuradoria-Geral do Município, através do Parecer Referencial nº 006/2025/SUAD/PGM, utilizando-se a minuta-padrão de Inexigibilidade de Licitação - Fornecedor Exclusivo, nos termos da Lei nº 14.133/2021, previamente aprovada pela Procuradoria-Geral do Município.

PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO, aos 20 dias do mês de outubro de 2026.

(assinado eletronicamente)
Ana Carolina Messias Macedo
Assessora Especial Jurídica

Palmas - Tocantins, 20 de outubro de 2026

Encaminhamos os autos do processo em epígrafe à(ao) @nome_destinatario@, para Y



Documento assinado eletronicamente por **ANA CAROLINA MESSIAS MACEDO, Assessora Especial**, em 20/10/2026, às 13:39, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 27, do Decreto Municipal nº 2.983/2026.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.palmas.to.go.br/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **00103838** e o código CRC **C0813924**.

ACSU- SE 50, AV. NS-02, CONJ. 1, ED. BURITI – TÉRREO - CEP: CEP 77.021-658

TELEFONE(S): | E-MAIL: @EMAIL_UNIDADE@

Referência: Caso responda este Documento, indicar expressamente o Processo nº 17.137014.000687/2026-19

SEI nº 00103838
