



MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

Secretaria Interessada: Secretaria Municipal de Administração.
Requisição ao Compras n.º 483; 484; 485; 486; 487 e 488/2024.
Processo Digital n.º 40.456/2024 da Plataforma IPM
Processo Administrativo n.º 181/2024.
Assunto: Análise sobre possibilidade de contratação direta.

PARECER JURÍDICO N.º 825/2024

EMENTA: PROCESSO DIGITAL. “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE ASSINATURA DE FERRAMENTA DE PESQUISA E COMPARAÇÃO DE PREÇOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”. FUNDAMENTO NO ARTIGO 74, I, DA LEI Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 10.140/2023. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE MEDIANTE CUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÕES.

1 - RELATÓRIO

Trata-se de Processo Digital n.º 40.456/2024 da Plataforma IPM encaminhado a esta Procuradoria-Geral do Município, enviado pelo Departamento de Licitação e Formalização de Contratos, a fim de que seja realizada uma análise jurídica acerca da possibilidade de Inexigibilidade de Licitação, cujo objeto versa sobre a “*CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE ASSINATURA DE FERRAMENTA DE PESQUISA E COMPARAÇÃO DE PREÇOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*”.

O investimento será no valor total de R\$ 89.700,00 (oitenta e nove mil e setecentos reais), conforme especificações constantes no processo digital em epígrafe.

Constam anexos no Processo Digital supra mencionado os seguintes documentos:

Declaração que o objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratação Anual – PAC e Leis Ordinárias (PPA, LDO e LOA) - Secretaria de Administração; Estimativa de quantidades, acompanhada de memória de cálculo - Secretaria de Administração; Minuta para preenchimento - Secretaria de Administração; Portaria n.º 314/2024 designando servidores





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ

PROCURADORIA GERAL

para exercer função de Gestor e Fiscal das atas e dos contratos da Secretaria de Municipal de Administração; Requisição ao Compras n.º 483/2024 - Secretaria de Administração; Declaração que o objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratação Anual – PAC e Leis Ordinárias (PPA, LDO e LOA) - Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social; Estimativa de quantidades, acompanhada de memória de cálculo - Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social; Minuta para preenchimento - Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social; Portaria n.º 029/2024 designando servidores para exercer função de Gestor e Fiscal das atas e dos contratos da Secretaria de Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Requisição ao Compras n.º 484/2024 - Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social; Declaração que o objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratação Anual – PAC e Leis Ordinárias (PPA, LDO e LOA) - Secretaria de Educação; Estimativa de quantidades, acompanhada de memória de cálculo - Secretaria de Educação; Minuta para preenchimento - Secretaria de Educação; Portaria n.º 205/2024 designando servidores para exercer função de Gestor e Fiscal das atas e dos contratos da Secretaria de Municipal de Educação; Requisição ao Compras n.º 485/2024 - Secretaria de Educação; Declaração que o objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratação Anual – PAC e Leis Ordinárias (PPA, LDO e LOA) - Secretaria de Finanças; Estimativa de quantidades, acompanhada de memória de cálculo - Secretaria de Finanças; Minuta para preenchimento - Secretaria de Finanças; Portaria n.º 442/2024 designando servidores para exercer função de Gestor e Fiscal das atas e dos contratos da Secretaria de Municipal de Finanças; Requisição ao Compras n.º 486/2024 - Secretaria de Finanças; Declaração que o objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratação Anual – PAC e Leis Ordinárias (PPA, LDO e LOA) - Secretaria de Saúde; Estimativa de quantidades, acompanhada de memória de cálculo - Secretaria de Saúde; Minuta para preenchimento - Secretaria de Saúde; Portaria n.º 03/2024 designando servidores para exercer função de Gestor e Fiscal das atas e dos contratos da Secretaria de Municipal de Saúde; Requisição ao Compras n.º 487/2024 - Secretaria de Saúde; Declaração que o objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratação Anual – PAC e Leis Ordinárias (PPA, LDO e LOA) - Secretaria de Viação, Obras e Serviços Urbanos; Estimativa de quantidades, acompanhada de memória de cálculo - Secretaria de Viação, Obras e Serviços Urbanos; Minuta para preenchimento - Secretaria de Viação, Obras e Serviços Urbanos; Portaria n.º 654/2024 designando servidores para exercer função de Gestor e Fiscal das atas e dos contratos da Secretaria de Municipal de Viação, Obras e Serviços Urbanos; Portaria n.º 101/2023 designando servidores para exercerem a função de Gestor e Fiscal das atas e dos contratos da Secretaria de Municipal de Viação, Obras e Serviços Urbanos; Requisição ao Compras n.º 488/2024 - Secretaria de Viação, Obras e Serviços Urbanos; Requisição ao compras n.º 483/2024 - Secretaria de administração; Requisição ao compras n.º 484/2024 - Secretaria de Assistência e Desenvolvimento social; Requisição ao compras n.º 485/2024 - Secretaria Municipal de Educação; Requisição ao compras n.º 486/2024 - Secretaria Municipal de Finanças; Requisição ao compras n.º 487/2024 - Secretaria Municipal de Saúde; Requisição ao compras n.º 488/2024 - Secretaria Municipal de Viação, Obras e Serviços Urbanos; Estudo Técnico Preliminar (ETP) e Análise de Riscos; Quantidade e Valor por Secretaria; Termo de Referência e Pesquisa de Preços; Alvará de Localização e Funcionamento - NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA; Pesquisa de Preços: Fontes de Pesquisa admitidas e a utilização do Banco





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

de Preços como instrumento para o seu alcance - Negócios Públicos; Certidão n.º 240227/41.347 - Carta de exclusividade- NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda - Associação Brasileira das Empresas de Software (2 anexos); Certidão Negativa de Débitos Tributários e de Dívida Ativa Estadual - NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda; Certidão Negativa de Falência, Concordata, Recuperação Judicial e Extrajudicial; Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União - NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda; Certificado de Regularidade do FGTS - CRF; Certidão Negativa de Débitos Tributários Municipais - NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda; Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – NP TECNOLOGIA E GESTAO DE DADOS LTDA; Contrato Social - NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda; Declaração Unificada - Negócios Públicos; Carteira Nacional de Habilitação - RUDIMAR BARBOSA DOS REIS; Justificativa do Preço; Nota Fiscal-Município de Nova Europa; Notas Fiscal Município de Luisburgo; Nota Fiscal Município de Florianópolis; Contrato de Prestação de Serviços n.º 014/2024 - Prefeitura Municipal de Anori; Relação de alguns assinantes do Banco de Preços no Estado do Paraná - Banco de Preços; Proposta Comercial - Banco de Preços; Razão da Escolha do Contratado/Fornecedor; Declaração oriunda do Departamento de Compras em que informa que a contratação dos itens solicitados na Requisição ao Compras n.º 483, 484, 485, 486, 487, 488/2024 está prevista no Plano Anual de Compras 2024; Decreto n.º 10.879/2023 delegando poderes ao Diretor adjunto de compras; Informações do Processo Administrativo; Relatório Planilha de Preços – Mapa de Preços; Publicação do Decreto n.º 10.879/2023 delegando poderes ao Diretor adjunto do departamento de compras; Declaração de Existência de Dotação Orçamentária (2 anexos); Minuta do Contrato; certidão n.º 240820/42.216 - Carta de exclusividade NP Tecnologia e Gestão de Dados LTDA - ABES - Associação Brasileira Das Empresas de Software; Atestado de exclusividade NP Tecnologia e Gestão de Dados LTDA - ACP - Associação Comercial do Paraná.

É o relatório.

Passa-se à análise.

2 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Cumprе registrar preliminarmente que, a análise aqui empreendida circunscreve-se aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

3 – FUNDAMENTAÇÃO

Foi solicitada a análise da presente inexigibilidade de licitação que tem por objeto a “*CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE ASSINATURA DE FERRAMENTA DE PESQUISA E COMPARAÇÃO DE PREÇOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA*”, com fulcro no artigo no artigo 74, I, da Lei n.º 14.133/21, artigo 37, inciso XXI, da Carta Magna, na qual permite a Administração Pública, depois de cumprida com todas as formalidades legais pertinentes ao processo Licitatório, proceder aos moldes de inexigibilidade de licitação ao processo licitatório desde que preencha com os requisitos e exigências legais.

Deverá constar no referido processo todos os documentos que a Lei n.º 14.133/21 e o Decreto Municipal n.º 10.140/2023 exigem para o caso de inexigibilidade, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade de contratação.

Atendendo à solicitação, passaremos a analisar, sob o prisma jurídico/formal a justificativa da Inexigibilidade de licitação, documentação apresentada, da possibilidade de despesa, os quais sopesaremos uma a uma.

3.1 DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

Primeiramente, cumpre destacar que fomos instados a nos manifestar nos presentes autos por forma do Art. 72, inciso III c/c Art. 53, §1º do Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) que dispõe o seguinte:

Art. 72. **O processo de contratação direta**, que compreende os casos de **inexigibilidade** a de **dispensa** de licitação, **deverá ser instruído com os seguintes documentos:**

[..]

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

O art. 53 dispõe que o parecer jurídico deve conter a apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação, vejamos:





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis a contratação com exposição dos pressupostos de fato a de direito levados em consideração na análise jurídica; (g.n)

Desta feita, pela literalidade do disposição legal acima mencionada, **faz-se necessário apreciar a pretendida contratação sob a ótica da legalidade a juridicidade, não sendo possível a esta assessoria jurídica adentrar ao mérito administrativo muito menos no conveniência e oportunidade do gestor em realizar tal contratação**, o qual detém todos os conhecimentos técnicos e reais da presente demanda. Diante disto, a presente manifestação se guiará pelos requisitos estatuídos pela Nova Lei de Licitações.

Assim, o parecer jurídico é de orientação obrigatória, mas de conclusão meramente opinativa, de modo que as orientações apresentadas não vinculam o gestor, que pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da emanada pela assessoria jurídica. A responsabilidade sobre os atos do processo é de seu respectivo subscritor, restando à assessoria jurídica do órgão a análise da questão sob o prisma da juridicidade, tão somente.

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

3.2 DA CONTRATAÇÃO CONFORME A LEI N.º 14.133/2021

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ

PROCURADORIA GERAL

Administração. Saliente-se, que conforme o art. 11 da Lei n.º 14.133/2021, o processo licitatório tem como finalidade:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

É importante esclarecer que, há situações em que a Administração recebe da Lei o comando para contratação direta; há outras em que a Administração recebe da lei autorização para deixar de licitar, se assim entender conveniente ao interesse social e sua urgência, desde que obedecidas as normas legais; há hipóteses em que a Administração defronta-se com a inviabilidade fática para licitar, anuindo à lei em que é inexigível fazê-lo; e há um caso em que à Administração é defeso licitar, por expressa vedação da Lei.

Sendo assim, a Lei n.º 14.133/2021 previu no Capítulo VIII os casos de Inexigibilidade e Dispensa, sendo o de inexigibilidade prevista no art. 74 e a dispensa no art. 75, que são as duas modalidades de contratação indireta.

A licitação é sempre inexigível quando exista impossibilidade de competição entre os eventuais licitantes. Desse modo, a inexigibilidade de licitação não pressupõe necessariamente a existência de apenas uma pessoa ou empresa apta a contratar.





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

No presente caso, a Lei n.º 14.133/2021, trouxe a possibilidade de contratação por meio de inexigibilidade de licitação, senão vejamos:

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;

O parágrafo 1º do mesmo artigo prevê os requisitos para caracterizar um fornecedor como exclusivo:

§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.

Imperioso ressaltar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única; trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades, sendo as inviabilidades de competição uma consequência.

Nota-se, então, que a inexigibilidade é uma exceção à regra de licitação, que só terá lugar quando a licitação for aplicável, porém inviável. Nas palavras de Marçal Justen Filho:

A consideração acima permite configurar a inexigibilidade como situação em que a licitação, tal como estruturada ilegalmente, torna-se via inadequada para obtenção do resultado pretendido. A licitação não cumpre a função a ela reservada (seleção da proposta mais vantajosa) porque sua estrutura não é adequada a tanto.

Até se poderia imaginar possível algum tipo de seleção entre potenciais contratados, mas isso somente seria praticável se a estrutura do procedimento fosse outra.

Por outro lado, impor a licitação em casos de inexigibilidade frustraria o interesse sob tutela estatal. A administração pública ou não obteria proposta alguma ou selecionaria propostas inadequadas a satisfazer dito interesse.

No caso em tela, verifica-se que a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição devido a inexistência de outra ferramenta





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

que atenda suficientemente a demanda e da exclusividade do Grupo Negócios Públicos na sua comercialização.

Verifica-se que, a princípio, a empresa NP Capacitação e Soluções Tecnológicas LTDA detém a condição de exclusividade sobre o Banco de Preços, comprovada pelo Atestado de Exclusividade emitido pela ABES - Associação Brasileira das Empresas de Software. Vejamos:

para os devidos fins e a quem possa interessar, que de acordo com seus dados cadastrais a empresa **NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 07.797.967/0001-95, Inscrição Estadual sob o nº 90547068-01, com sede R. Izabel a Redentora, nº 2356 – Edf. Loewen, Sala 117 – Centro - CEP: 83.005-010 – São José dos Pinhais/PR, associada na ABES sob o nº 4463/1, está quites com suas obrigações mensais e em pleno gozo de seus direitos associativos. CERTIFICA mais, que documentos devidamente firmados em seu poder atestam:

1) **QUE a empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA é a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar em todo território nacional o programa para computador BANCO DE PREÇOS e a prestar os serviços relativos a esse programa.**

2) QUE o programa BANCO DE PREÇOS possui os seguintes recursos, funções e/ou características técnicas:

DESCRIÇÃO DETALHADA: Solução integrada destinada ao apoio a agentes públicos no desenvolvimento e na instrução das diversas etapas da contratação administrativa, especialmente à etapa preparatória da licitação, amparando-a no tocante a **especificação do objeto, elaboração do termo de referência, realização da pesquisa de preço e negociação de preços**, possibilitando uma atuação conjunta, padronizada e eficiente entre os setores.

[...]

De plano, imperioso salientar que a hipótese do inciso I do art. 74 da Lei 14.133/2023 é destinada às compras em que o fornecedor, distribuidor ou produtor for o único ou exclusivo, o que não significa dizer que em caso de haver necessidade de contratar um determinado serviço e este somente puder ser executado por um único prestador, a licitação seria obrigatória por falta de amparo legal, pois o que importa é que o objeto a ser contratado seja fornecido ou prestado por quem é único.

Deste modo, a observação de todo o inciso I do art. 74 se faz necessária, sendo que, no presente caso, deve “*Para fins do disposto no inciso*





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

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”, questão esta que foi suprida.

3.3 DA DOCUMENTAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Deverá constar no referido processo todos os elementos que a Lei n.º 14.133/2021 exige para os casos de inexigibilidade de licitação, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade, e, também o preço referência estabelecido no Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros com a finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da inexigibilidade da licitação.

Os documentos necessários que devem instruir o processo de licitação, estão previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, vejamos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

Dessa forma, temos como requisitos previstos na Lei n.º 14.133/2021 a necessidade dos processos de dispensa e inexigibilidade estarem instruídos com os seguintes documentos:

3.3.1 - Termo de Referência

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
 - b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
 - c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
 - d) requisitos da contratação;
 - e) 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;
 - f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
 - g) critérios de medição e de pagamento;
 - h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
 - i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
 - j) adequação orçamentária;
- (...)

Ademais, o Decreto Municipal nº 10.140/2023 estabelece as seguintes regras elaboração e conteúdo do Termo de Referência em seus artigos 14, 15, 16, 17, 18 e 19:



MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ

PROCURADORIA GERAL

Elaboração

Art. 14. Os TRs deverão ser elaborados observando-se os procedimentos estabelecidos neste Decreto tendo como parâmetro o Modelo constante em Anexo II.

Art. 15. O TR, a partir dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP's, se elaborados, definirá o objeto para atendimento da necessidade, a ser enviado para o setor de contratações no prazo definido no calendário de contratação de que trata o inciso III do art. 10 do Decreto Municipal n.º 9.781, de 12 de setembro de 2022 - Plano de Contratações Anual.

§ 1º Os processos de contratação direta de que trata o art. 72 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, serão instruídos com o TR, observado em especial os arts. 17 e 19.

§ 2º O TR será utilizado pelo órgão ou entidade como referência para a análise e avaliação da conformidade da proposta, em relação ao licitante provisoriamente vencedor.

Art. 16. O TR deverá estar alinhado com o Plano de Contratações Anual, além de outros instrumentos de planejamento da Administração.

Art. 17. O TR será elaborado conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação, os quais assinarão ao final do documento.

Parágrafo único. Os papéis de requisitante e de área técnica poderão ser exercidos pelo mesmo agente público ou unidade, desde que, no exercício dessas atribuições, detenha conhecimento técnico-operacional sobre o objeto demandado.

Conteúdo

Art. 18. Deverão constar no Termo de Referência 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, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- d) 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 não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III - descrição da solução como um todo, 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, observando-se as disposições do Decreto Municipal nº 7.545 de 26 de setembro de 2019;

VII - critérios de medição e de pagamento;





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ

PROCURADORIA GERAL

VIII - forma e critérios de seleção do fornecedor, optando-se pelo critério de julgamento de técnica e preço, conforme o disposto no § 1º do art. 36 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril 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, nos termos do Capítulo IV, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado; e

X - adequação orçamentária, quando não se tratar de sistema de registro de preços.

§ 1º Na hipótese de o processo de contratação não dispor de estudo técnico preliminar, com base no art. 11:

I - a fundamentação da contratação, conforme disposto no inciso II do caput, consistirá em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado;

II - o TR deverá apresentar demonstrativo da previsão da contratação no Plano de Contratações Anual, de modo a indicar o seu alinhamento com os instrumentos de planejamento do órgão ou entidade.

§ 2º Os modelos de TR instituídos pela Administração, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico, conterão os elementos previstos no caput e deverão ser utilizados pelos órgãos e entidades, conforme Anexo II.

§ 3º A não utilização dos modelos de que trata o parágrafo anterior, deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação, em atenção ao § 2º do art. 19 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

Diante do exposto, conclui-se que o Termo de Referência anexo aos autos reúne todas as cláusulas e condições essenciais exigidas no artigo 6º da lei 14.133/2021 e artigo 18º Decreto Municipal 10.140/2023.

3.3.2 - Estudo Técnico Preliminar – ETP

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é



MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e 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.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

Além das exigências da Lei n. 14.133/2021, deve a Administração observar as regras constantes nos artigos 3º ao 10 do Decreto Municipal nº 10.140/2023, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito do Município de Guarapuava.

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e artigo 6º do Decreto Municipal nº 10.140/2023 .

3.3.3 - Análise De Riscos

O art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o processo de contratação direta deverá contemplar a análise dos riscos.

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ

PROCURADORIA GERAL

No caso concreto, a secretaria interessada realizou análise de riscos , conforme previsto no artigo 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021 (item 15 do Estudo Técnico preliminar).

3.3.4 - Estimativa de Despesa e Justificativa de Preço, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 da Lei 14.133/2023 e decreto Municipal 10.140/2023

O preço de referência para a estimativa do valor da aquisição deve ser apurado pela Administração para averiguar o verdadeiro preço de mercado do objeto da futura contratação (cotação de preços). Essa estimativa do valor é importante por duas razões:

- a) serve de parâmetro para escolha da modalidade de licitação, salvo nos casos em que a definição da modalidade independe do valor estimado do contrato; e
- b) serve de parâmetro para a desclassificação das propostas que serão apresentadas pelos licitantes.

A administração, antes de qualquer contratação, deverá conhecer o total da despesa que, por estimativa, será necessário despender com o objeto 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.

O Decreto Municipal 10.140/2023, define, artigos 22 (formalização), 23 (critérios), 24 (parâmetros), 25 (metodologia), 26 (Regras específicas na contratação direta), as informações necessárias que deverão constar no documento:



MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ

PROCURADORIA GERAL

Art. 22. A pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo:

I - descrição do objeto a ser contratado;

II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;

III - caracterização das fontes consultadas;

IV - série de preços coletados;

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

VI - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e

VII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 24.

Art. 23. Na pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

Parágrafo único. No caso de previsão de matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado, o cálculo do valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e os riscos atribuídos ao contratado.

Art. 24. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

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

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

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

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

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, ser apresentada justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ

PROCURADORIA GERAL

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

a) descrição do objeto, valor unitário e total;

b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do fornecedor;

c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;

d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável pelo fornecimento do orçamento.

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 23, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado;

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta às solicitação de que trata o inciso IV do caput; e

V - nome completo e assinatura do agente público responsável pela solicitação e recebimento dos orçamentos.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justifica do nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

Art. 25. Serão utilizados, como métodos para obtenção do preço estimado, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros de que trata o art. 24, desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados.

§ 1º Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente.

§ 2º Com base no tratamento de que trata o caput, o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo de terminado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço.

§ 3º Para desconsideração dos valores inexequíveis, inconsistentes ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§ 4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§ 5º Excepcionalmente, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente.

§ 6º Quando o preço estimado for obtido com base única no inciso I do art. 24, o valor não poderá ser superior à mediana do item nos sistemas consultados.

Regras específicas na contratação direta

Art. 26. Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 24.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 24, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

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

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

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

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

A necessidade de demonstração da ampla pesquisa para verificação do preço de mercado obrigatoriamente deve constar nos autos, pois é a única forma de se documentar que houve preocupação com a economicidade da contratação e a busca pela proposta mais vantajosa, princípio fundamental da licitação, previsto no art. 6º, XXII, da Lei n.º 14.133/2021.

O art. 23 da Lei n.º 14.133/2021 dispõe sobre a estimativa de preço para contratação:

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;





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

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.

No presente caso, foi anexa a proposta comercial da empresa, 03 (três) notas fiscais referente a contratações firmados, anteriormente, com outros Municípios, e Contrato de Prestação de Serviços n.º 014/2024 da Prefeitura Municipal de Anori.

Ainda, foi materializada em documento pela secretaria interessada a Pesquisa de Preços sendo verificada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no art. 23, §1º da Lei nº 14.133/2021 e Decreto Municipal 10.140/2023.

3.3.5 - Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumida

As despesas decorrentes do serviço a ser contratado correrão às expensas dos recursos específicos consignados no orçamento das secretarias interessadas – conforme dotação orçamentária.

No item 11 do ETP, consta a informação de que para a contratação há previsão no Plano de Contratações Anuais em acordo com o PPA e LOA do Município.

Por fim, foram anexadas as seguintes declarações: uma, assinada por uma servidora do Departamento de Compras, atestando que a solicitação desta contratação está prevista no Plano Anual de Compras; outras, emitidas pelas secretarias interessadas, confirmando que o objeto da contratação está contemplado no Plano de Contratações Anuais (PAC) e nas leis ordinárias





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

(PPA, LDO e LOA); e, por fim, uma declaração da Secretaria de Finanças comprovando a existência de dotação orçamentária.

3.3.6 - Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

Os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros com a finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da inexigibilidade da licitação.

Para fins de habilitação jurídica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira, deverá o licitante comprovar os requisitos previstos no art. 62 e seguintes da Lei n.º 14.133/21.

Nota-se que as certidões necessárias foram anexas ao processo, contudo recomenda-se que seja verificado se elas encontram-se dentro do prazo de validade.

3.3.7 - Razão da escolha do Contratado

A Administração não deve fazer nem mais nem menos do que o necessário para atingir a finalidade legal.

A **finalidade** é inerente ao princípio da legalidade, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, consiste na aplicação da lei tal como ela é, ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada.

Trazendo essas ideias para o âmbito das contratações, verifica-se que a mera autorização legal para a aquisição de certos produtos ou a possibilidade de prorrogação, por exemplo, não se justifica quando se percebe que não são mais necessários ou existam outros meios legais para a execução do serviço.





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

E como a Administração sempre está subordinada ao direito público no que se refere ao motivo, finalidade, competência, forma e procedimento de seus contratos, não há como destoar desses elementos essenciais.

Diante dessas considerações, a supremacia do interesse público deve estar na lei que fundamenta o agir da Administração. E sempre há a necessidade de motivação, não basta haver previsão legal para que se realize um ato administrativo. Os pressupostos fáticos previstos na lei devem estar presentes.

O art. 74, I, §1º, da Lei n.º 14.133/2021, *in verbis*:

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.

Assim, verifica-se que restou devidamente demonstrado através da Declaração de exclusividade, emitida pela ABES - Associação Brasileira das Empresas de Software "***Que a empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA é a única desenvolvedora e detentora dos direitos autorais e de comercialização, autorizada a comercializar em todo território nacional o programa para computador BANCO DE PREÇOS e a prestar os serviços relativos a esse programa***".





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ

PROCURADORIA GERAL

3.3.6 - Justificativa apresentada no Termo de Referência

Quando o Administrador pratica seus atos deverá expor as circunstâncias fáticas para justificar a subsunção à autorização legal. Com isso, garante-se transparência à Administração pública, permitindo um melhor controle, inclusive quando de eventual apreciação pelo Poder Judiciário.

Observa-se que a secretaria interessada somente apresentou as justificativas no Estudo técnico preliminar. Dessa forma, recomenda-se que seja inserido a justificativa no termo de referência.

Aduz a Secretaria interessada o seguinte:

As contratações realizadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por Lei, obrigação essa advinda do dispositivo constitucional, previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual determinou que as obras, os serviços, compras e alienações devem ocorrer por meio de licitações.

A licitação foi o meio encontrado pela Constituição Federal, para tornar isonômica a participação de interessados em procedimentos que visam suprir as necessidades dos órgãos públicos acerca dos serviços disponibilizados por pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas nos campos mercadológicos distritais, municipais, estaduais e nacionais, e ainda procurar conseguir a proposta mais vantajosa às contratações.

Para melhor entendimento, vejamos o que dispõe o inciso XXI do Artigo 37 da CF/1988:

(...)

“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.”

O objetivo da licitação, portanto, é contratar a proposta mais vantajosa, primando pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e publicidade. Licitar é a regra. Entretanto, há aquisições e contratações que possuem caracterizações específicas tornando impossíveis e/ou inviáveis as licitações nos trâmites usuais, tendo em vista a impossibilidade de se estabelecer a concorrência entre licitantes.

A Lei previu exceções à regra de realização da licitação, através de hipóteses de Dispensas e Inexigibilidade de Licitação. Tratam-se de contratações realizadas sob a regência dos artigos art. 72 a 75 da Lei nº 14.133/2021.

No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ

PROCURADORIA GERAL

razão de ser do formalismo licitatório, é tal atendimento, através de seleção da melhor proposta.

O art. 74 da Lei nº 14.133/2021 elencou, em seus incisos, exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição, dentre eles, o contido no inciso I, o qual permite a contratação direta quando o objeto é exclusivo e não se justifica a realização do certame, a saber:

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;

O caráter exclusivo pode legitimar uma situação de inexigibilidade quando há apenas uma solução efetivamente apta ao atendimento da demanda administrativa.

No caso de uma ferramenta como a pretendida na presente contratação, mais do que a simples captação de preços, para fins de aferição da estimativa de custos, é importante que ela agregue outras funcionalidades que a tornem completa. Funcionalidades como: elaboração do termo de referência, abrangência de pesquisa a partir de mais de 400 portais públicos, disponibilidade de todos os preços ofertados e não apenas do preço vencedor da licitação, pesquisa junto a fornecedores, pesquisa em notas fiscais eletrônicas, pesquisa em planilhas de custos para serviços terceirizados. Essas funcionalidades, entre outras, tornam a ferramenta completa e a única apta ao efetivo atendimento das demandas administrativas na área, resguardando eficiência e assertividade na complexa tarefa de busca dos preços referenciais.

Na pesquisa de mercado realizada, apenas a ferramenta Banco de Preços possui as características acima indicadas.

Além disso, o Banco de Preços possui a inovadora ferramenta "Painel de Negociações", que permite ao pregoeiro buscar informações fundamentais para o êxito de sua performance na negociação com o licitante vencedor. Para a caracterização da exclusividade autorizadora da hipótese de inexigibilidade licitatória prevista no artigo 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, além da exclusividade comercial, faz-se necessária a identificação de sua necessidade específica, demonstrando-se que o objeto pretendido é fornecido com exclusividade e o único apto ao atendimento do interesse público. Sem dúvida alguma, a contratação do Banco de Preços atende a esses requisitos.

Desta forma, observa-se que a Secretaria interessada justificou a contratação.

3.3.7 - Autorização da Autoridade Competente

Nota-se que não foi dada autorização por parte da Autoridade Competente para a realização da presente inexigibilidade. Desta forma, recomenda que seja colhida autorização da Autoridade Competente.





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

3.3.8 – Minuta do contrato, se for o caso

A presente análise parte também da Minuta do contrato anexo aos autos.

Os contratos administrativos devem prever, de forma obrigatória, todas as cláusulas elencadas no art. 89 da Lei nº 14.133/2021, o que não exclui outras disposições contratuais que se fizerem necessárias.

Assim disposto:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

O art. 92 da Lei nº 14.133/2021, definiu as cláusulas que devem conter nos contratos firmados com a administração pública, vejamos:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos; **Cláusula primeira**

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;

Preâmbulo

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

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento; **cláusula terceira**

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; **cláusula quinta**

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

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





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ

PROCURADORIA GERAL

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

IX - a matriz de risco, quando for o caso; **não se aplica**

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

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

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; **Cláusula nona.**

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; **não se aplica**

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; **cláusula sétima, oitava e décima**

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

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; **Cláusula oitava (8.2.16)**

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; **Cláusula oitava (8.2.17)**

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

XIX - os casos de extinção. **Cláusula décima primeira**

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses: **(Cláusula décima sexta)**

I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução. **(Não se aplica ao caso)**

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. **(Cláusula sexta)**





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ

PROCURADORIA GERAL

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por: **(Não se aplica ao caso)**

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

§ 5º Nos contratos de obras e serviços de engenharia, sempre que compatível com o regime de execução, a medição será mensal. **(Não se aplica ao caso)**

§ 6º Nos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra, o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços será preferencialmente de 1 (um) mês, contado da data do fornecimento da documentação prevista no § 6º do art. 135 desta Lei. **(Não se aplica ao caso)**

Verifica-se que a minuta do Contrato cumpre os requisitos estabelecidos em lei, conforme preceitua o art. 92 da Lei nº 14.133/2021, restando aprovada por esta Assessoria, mediante cumprimento de recomendações a seguir elencadas.

4. DOS REQUISITOS E RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, e tendo em vista que a análise desta Procuradoria limita-se aos aspectos jurídicos legais, opina-se pela possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação, desde que a Administração verifique a presença nos autos dos seguintes requisitos:¹

a) Seja observada pela Autoridade Competente a inviabilidade de competição e a comprovação da **exclusividade da empresa**;

b) A juntada de Autorização da autoridade competente devidamente motivada em conformidade com o art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021;

¹ O atendimento aos requisitos enumerados condiciona a legalidade da contratação sob análise. No entanto, a verificação de sua presença (ou não) nos autos não cabe a esta Procuradoria Jurídica, que emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, analisando a hipótese legal da contratação, estabelecendo os requisitos para tanto e fazendo as recomendações que entende serem pertinentes ao caso.





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

c) Que seja verificado pela autoridade competente se os documentos apresentados são suficientes para justificar o preço, conforme artigo 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021;

d) Comprovação da habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, e qualificação técnica da empresa a ser contratada, devidamente atualizadas (caso estejam fora do prazo de validade), nos termos do artigo 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021;

Ainda, devem ser cumpridas as seguintes **recomendações**:

a) Que seja verificado pela autoridade competente se os documentos apresentados são suficientes para justificar o preço, conforme artigo 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021;

b) Que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em Sítio Eletrônico Oficial, conforme artigo 72, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021;

5 - CONCLUSÃO

Destarte, relativamente ao requerimento trazido para análise, esta Procuradoria Geral buscou elencar os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais acerca da contratação direta com base no Art. 74, I, da Lei n.º 14.133/2021, de modo a proporcionar à autoridade competente – a quem cabe a decisão final – uma análise jurídica que contemple os eventuais riscos da contratação, destacando que deverá ser verificado se estão presentes os requisitos dispostos na lei para o feito em comento.

Uma vez observados os apontamentos elencados no parecer, e verificada a conveniência e oportunidade da contratação, caso a autoridade competente decida por mantê-la, deverá observar os requisitos e recomendações dispostas no tópico anterior.





MUNICÍPIO DE GUARAPUAVA - PARANÁ PROCURADORIA GERAL

Ressalte-se, entretanto, que toda construção acima, bem como a conclusão encontrada decorrem do exercício intelectual do subscritor fundamentado na doutrina e jurisprudência aplicáveis ao caso, não sendo, portanto, vinculativa, mormente porque interpretativa, cabendo ao interessado a adoção ou não dos parâmetros alcançados de acordo com o seu exclusivo entendimento.

É o parecer.

Guarapuava, 26 de agosto de 2024.

VIVIANE GELINSKI DE ARAUJO
Procuradoria Geral do Município
Assessora Jurídica
OAB/PR 108.499

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 26/08/2024 18:07 - 03:00 - 03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSAR: <https://c.atende.net/p66ccee8c37941>.
POR VIVIANE GELINSKI DE ARAUJO - (***214.309-**) EM 26/08/2024 18:07

