



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

PROCESSO Nº 532533/24

ASSUNTO Atos de Contratação do Tribunal

ENTIDADE TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INTERESSADO OPEN BRASIL GESTÃO DO CONHECIMENTO E INFORMAÇÃO LTDA, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PARECER Nº 251/24

Inexigibilidade de Licitação. Assessoria técnica especializada. Software. Pela inexistência de óbice jurídico à contratação em comento.

1. SÍNTESE FÁTICA

Trata-se de expediente instaurado pela Coordenadoria de Acompanhamento de Atos de Gestão (peças 02/07) com vistas à contratação, mediante inexigibilidade de licitação, de *“serviço de assessoria técnica especializada, utilizando software E-Prefeitura para extração, transformação, carregamento e análise de dados com a produção de diagnóstico e apontamento de informações tributárias”*¹ pelo montante de R\$ 119.760,00 (cento e dezenove mil, setecentos e sessenta reais).

A unidade requisitante carrou ao feito, dentre outros documentos: (a) Estudo Técnico Preliminar (peça 03); (b) Termo de Referência (peça 04); e (c) certificado de registro do indigitado programa de computador (peça 07).

A Diretoria-Geral autorizou a regular tramitação deste expediente à luz do rito prescrito no anexo V da IS nº 51/13 (peça 10) e, ato

¹ Vide TR (peça 04).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

contínuo, a Supervisão de Licitações e Contratos teceu considerações (peça 10) e anexou aos autos minuta contratual (peça 09).

Ao cabo, a Diretoria de Finanças indicou recursos orçamentários compatíveis com a despesa em apreço² (peça 12) e carreu aos autos declaração de compatibilidade da mesma com as leis orçamentárias³ e com a LRF (peça 13).

Em brevíssima síntese, é o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente insta consignar que a presente análise, fundada no artigo 72, III, da Lei nº 14.133/21⁴ e no artigo 159-A, I, d, do Regimento Interno⁵, cingir-se-á a questões de ordem jurídico-formal concernentes ao procedimento em comento. Nesta senda, descabe a esta unidade opinar acerca de aspectos de cunho técnico – de responsabilidade exclusiva da unidade requisitante – e/ou eminentemente discricionário, questões a serem oportunamente aferidas pela autoridade superior.

Examinemos:

In casu, restou formalmente comprovada a necessidade da contratação, consoante argumentação técnica carreada no item 2 do estudo técnico preliminar (peça 03)⁶.

² Nota de Reserva nº 2024NR000065 (procedimento nº 551856/24).

³ Lei nº 21.861 de 18 dezembro de 2023 (PPA 2024/2027), Lei nº 21.587 de 27 de junho de 2023 (LDO 2024) e Lei nº 21.862, de 18 de dezembro de 2023 (LOA 2024).

⁴ 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: (...) III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

⁵ Art. 159-A. Compete à área de instrução de processos e de requerimentos: I - instruir processos submetidos à sua apreciação, na forma prevista neste Regimento, mediante emissão de parecer conclusivo, especialmente os relativos a: (...) d) atos de contratação, de convênio e congêneres firmados pelo Tribunal; (Redação dada pela Resolução nº 36/2013)

⁶ “(...) Portanto, a necessidade fundamental da CAGE é obter uma solução que permita a coleta, análise e tratamento de dados detalhados dos contribuintes municipais, especialmente em relação aos tributos municipais. Essa solução deve possibilitar a geração de relatórios



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

Uma vez tecnicamente escolhida a solução *sub examine*⁷, observa-se que o pleito ora em análise encontra fundamento na exceção ao princípio da obrigatoriedade da licitação prescrito no artigo 74, I, da Lei nº 14.133/21⁸ – tal qual apontado no item 05 do ETP (peça 03) e no item 8.1 do TR (peça 04) – posto que o objeto em tela é fornecido, com exclusividade, pela empresa “Open Brasil Gestão do Conhecimento e Informação Ltda.” (vide certidão carreada à peça 07, a qual amolda-se ao previsto no § 1º do indigitado dispositivo legal⁹). Vislumbra-se, por conseguinte, que o pleito ora em análise formalmente se encontra albergado em excepcional hipótese de não incidência da obrigatoriedade da licitação cabendo, contudo, ao Tribunal Pleno, a oportuna análise do conteúdo das justificativas apresentadas, nos termos regimentais (art. 5º, XXXVII¹⁰).

Detida análise da documentação encartada nestes autos torna possível atestar, ademais:

(a) que a instrução do feito contempla, no que aplicável ao presente momento processual, os requisitos previstos no artigo 148 do Decreto estadual nº 10.086/2022¹¹ e no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021¹²;

detalhados e diagnósticos precisos, auxiliando na identificação de inconsistências e na promoção de ações corretivas.”

⁷ Vide item 5.2 do ETP: “A análise da plataforma e-Prefeitura da OPEN BRASIL revelou-se apta a atender os requisitos desta contratação, considerando sua capacidade de integração e análise detalhada dos dados dos contribuintes municipais. Além disso, a exclusividade do fornecedor justifica a inexigibilidade de licitação, conforme previsto no Art. 74, I, da Lei 14.133/21. Ademais, a ausência de alternativas competitivas no mercado fortalece a tese de inviabilidade de competição.”

⁸ 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; (...)

⁹ § 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.

¹⁰ Art. 5º Compete ao Tribunal Pleno:(...) XXXVII - deliberar sobre os atos de despesas de que trata o Capítulo II, do Título X;

¹¹ Art. 148. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, além dos documentos previstos no art. 72 da Lei Federal nº 14.133, de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

(b) que a contratação é compatível com o Plano Estratégico 2022-2027 deste TCE-PR (vide item 03 do ETP¹³);

(c) que a DF indicou a existência de disponibilidade orçamentária (peça 12), atendendo ao requisito previsto no artigo 105 da Lei nº 14.133/21¹⁴;

(d) que o orçamento estimado da contratação formalmente contempla¹⁵ parâmetros compatíveis com o artigo 23 da NLLC¹⁶, sendo responsabilidade do servidor que o elaborou¹⁷;

2021, deverá ser instruído com os seguintes elementos: I - indicação do dispositivo legal aplicável; II - autorização do ordenador de despesa; III - consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Estado do Paraná; IV - no que couber, declarações exigidas na Lei Federal nº 14.133, de 2021, neste Regulamento ou em regulamentos específicos editados pela Administração Pública do Estado do Paraná; V - lista de Verificação, quando houver sido aprovada por ato próprio do Procurador-Geral do Estado, devidamente atestada e assinada pelos responsáveis pela condução do procedimento.

¹² 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.

¹³ “Considerando que o plano de contratações anual ainda não foi publicado por esta Corte, as diretrizes e metas estabelecidas no Plano Estratégico 2022-2027 tangenciam e suportam os objetivos desta contratação, reforçando a coerência e a relevância da iniciativa em consonância com as prioridades estratégicas do TCE/PR.”

¹⁴ Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

¹⁵ Vide item 07 do ETP.

¹⁶ “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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

(e) que o Estudo Técnico Preliminar (peça 03) foi confeccionado à luz das previsões estabelecidas nos artigos 6, XX¹⁸ e 18, I¹⁹ e §1º²⁰, da Lei 14.133/21 e do artigo 22 da IS nº 181/24²¹;

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.”

¹⁷ Decreto Estadual no 10.086/22. Art. 296. § 10º : “O servidor responsável pela realização da pesquisa de preços deverá estar identificado nos autos do processo e assinar o mapa de formação de preços, responsabilizando-se pela pesquisa de preços realizada e pelo preço estabelecido no instrumento convocatório (...)”

¹⁸ Art.6º (...) XX – estudo técnico preliminar: 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.

¹⁹ Art.18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

²⁰ §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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

(f) que o Termo de Referência (peça 04) é congruente com o disposto no artigo 6º, XXIII da Lei nº 14.133/23²² e no artigo 24 da IS nº 181/24²³;

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.

²¹ Art. 22. Conforme análise da pertinência a ser realizada pela equipe de planejamento da contratação, poderá conter 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 detalhando o que é necessário para atender à 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, bem como 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, incluindo exigências relacionadas à manutenção e assistência técnica, se aplicável; 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 para fiscalização e gestão contratual; XI - contratações correlatas e/ou interdependentes descrevendo possíveis interações com outras contratações; 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; XIV - avaliação das necessidades de adequação do ambiente do TCE-PR para viabilizar a execução contratual, se for o caso; XV - análise das atribuições das funções a serem contratadas em relação às atribuições dos cargos do quadro de pessoal do TCE-PR, no caso de contratação de serviço com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. § 1º A equipe de planejamento da contratação deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, V, VI, VIII e XIII do caput deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido artigo, apresentar as devidas justificativas. § 2º. A unidade técnica requisitante deverá analisar e justificar a exigência ou não de garantia para o cumprimento das obrigações contratuais, considerando a natureza do objeto, o valor estimado da contratação, assim como eventuais riscos envolvidos, devendo tal justificativa ser fundamentada e registrada nos autos do processo licitatório. § 3º O estudo técnico preliminar deverá ser entregue à Diretoria Administrativa com, no mínimo, 75 (setenta e cinco) dias de antecedência da data estimada para a necessidade do item contratado, podendo este prazo ser abreviado com autorização expressa do presidente do TCE-PR.

²² Art. 6º (...) 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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

(g) que, consoante o artigo 46 da IS nº 181/24²⁴, o responsável pela unidade requisitante formalmente avaliou, de forma circunstanciada, a pertinência e a notoriedade do serviço especializado proposto, pautando-se pelos princípios da impessoalidade e da eficiência; e

(h) que a minuta contratual carreada à peça 09 é consentânea com os requisitos enunciados no artigo 92 da NLLC²⁵.

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 de fornecedor; i) estimativa de valor de 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.”

²³ Art. 24. O termo de referência (TR) conterá, no mínimo, as seguintes informações: I - definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação; II - 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; III - descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; 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; IX - 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; X - adequação orçamentária; XI - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança; XII - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso; XIII - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; XIV - avaliação da necessidade de inserir como obrigação do contratado a execução de logística reversa; XV - formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste, quando for o caso.

²⁴ Art. 46. O responsável pela unidade requisitante deverá avaliar, de forma circunstanciada, a pertinência e a notoriedade do serviço especializado proposto, pautando-se pelos princípios da impessoalidade e da eficiência.

²⁵ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DIRETORIA JURÍDICA

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, forte no artigo 74, I, da Lei nº 14.133/21 e respeitada a *expertise* da CAGE quanto aos aspectos eminentemente técnicos e/ou discricionários que permeiam o expediente *sub examine*, pugnamos pela inexistência de óbice jurídico à contratação em apreço.

É o parecer.

Encaminhe-se à CI.

Diretoria Jurídica, 09 de agosto de 2024.

Documento assinado digitalmente
GUSTAVO LUIZ VON BAHTEN
Auditor de Controle Externo

Ciente.

Documento assinado digitalmente
CARINE REBELO DE ALMEIDA CESAR
Diretora Jurídica

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.