



PREFEITURA DE PORTO VELHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS

PARECER N.º: 092/SPACC/PGM/2024

PROCESSO N.º: 00600-00005578/2024-60-e

ORIGEM: Secretaria Municipal de Resolução Estratégica de Convênios e Contratos - SEMESC.

OBJETO: Curso da Nova Lei de Licitação n.º 14.133/2021, com ênfase e parte prática na elaboração dos instrumentos de planejamento das contratações públicas.

Senhora Secretária,

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Subprocuradoria Administrativa de Convênios e Contratos - SPACC, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, III, "f" c/c art. 6º, XVIII, "f", todos da Lei n.º 14.133, de 2021, para Pagamento de taxa de inscrição no Curso da Nova Lei de Licitação n.º 14.133/2021, com ênfase e parte prática na elaboração dos instrumentos de planejamento das contratações públicas. que será realizado no dia 08 a 12 de abril de 2024 na cidade de Foz do Iguaçu/PR, a serem realizados pela **empresa INSTITUTO LICIDATA TREINAMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o n.º 48.941.653/0001-00**, no valor total de R\$ 15.960,00 (quinze mil novecentos e sessenta reais), conforme Termo de Referência (eDOC B35F94CB), autorizado pelo Ordenador de Despesa.

I - RELATÓRIO

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

- Ofício Interno n.º 66/2023/DEADM/GAB/SEMESC, Solicitação de Abertura de Processo, eDOC 963327B5;
- Estudo Técnico Preliminar - ETP n.º 001/2024, eDOC D71A89EA;
- Folder com a Programação do Curso, eDOC B75A49D2;
- Ofício n.º 194/DEADM/GAB/SEMESC, Solicitação de Autorização para participação no CURSO, eDOC 1AE29963;

- Ofício n.º 195/2024/ASGOV/SGG, informamos o DEFERIMENTO para abertura e formalização do processo administrativo, eDOC 064929F0;
- Termo de Referência n.º 02/2024, eDOC B35F94CB;
- Despacho n.º 48/2024/DA/SEMESC, encaminhamos os autos para manifestação expressa autorizando a inscrição dos 05 (cinco) servidores, eDOC 9005DEE9;
- Despacho n.º 008/2024/DCT/SEMAD, DE ACORDO para aquisição de 05 vagas no Curso hora solicitado, eDOC C6C07EFF;
- Despacho n.º 110/2024/ASTEC/SEMESC, eDOC F518AE74;
- Controle da Execução Orçamentária - CEO n.º 024/2024, eDOC 748308AC;
- Despacho n.º 50/2024/DA/SEMESC, para realização de reserva de saldo, eDOC 8FE16463;
- Nota de Pré Empenho n.º500/2024, eDOC 0AD6E7A0;
- Despacho n.º 845/2024/SUORÇAM/SEMPOG, eDOC 3930DF83;
- Ficha de Inscrição, eDOC 299E5C6F;
- Mapa de Riscos n.º 1/2024/DA/SEMESC, eDOC 7BDD14E5;
- Habilitação Jurídica, Fiscal, Documentos Pessoais e Regularidade Trabalhista e FGTS, eDOC B5E93BF0, eDOC 69282222, eDOC 035D82D5, eDOC 6221D43F, eDOC DFF2A085, eDOC F7CF2738, eDOC 0DFFE6A7 e eDOC 631D42ED;
- Comprovação de Preços Praticados, eDOC 083A4F4A;
- Atestados de Capacidade Técnica, eDOC 4E3C4AFE, eDOC 90DA2C68 e eDOC 95534D35;
- Atestado de exclusividade emitido pela ABRAFOP, eDOC CE50B764;
- Ofício n.º 66/DEADM/GAB/SEMESC, necessidade de elaboração pelas unidades gestoras do Plano de Contratação Anual/PCA, eDOC F5138D0D;
- Plano de Contratação Anual - PCA 2024/SEMESC, eDOC 0466723F;

- Documento de Formalização da Demanda - DFD n.º 005/2024, eDOC EEB44B3A;
- Currículo do Palestrante, eDOC 30C53D06;
- Despacho n.º 55/2024/DA/SEMESC, para análise e parecer desta SGP, eDOC E32DCBB5;
- Despacho Fundamentado n.º 276/2024, manifestar-se FAVORÁVEL ao dispêndio pretendido, eDOC 6C546647;
- Despacho n.º 213/2024/GAB/SML, encaminho os autos ao DENL, para análise e manifestação quanto à regularidade do Termo de Referência, eDOC DE3B136F;
- Despacho de Análise n.º 222/2024/DENL/SML, eDOC CA59CD95;
- Despacho n.º 140/2024/ASTEC/SEMESC, eDOC 855DEBFB;
- Despacho n.º 67/2024/DA/SEMESC, à PGM para análise e parecer jurídico, eDOC 92B7A1FE.

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da [Lei Nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#). Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo

2. DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E PLANEJAMENTO

No caso, foi juntada a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, eDOC B35F94CB.

Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

Em relação a previsão da pretensa despesa junto ao plano anual de contratações a **Secretaria justificou que o objeto está previsto no PCA/2024** do Município de Porto Velho, conforme estudo técnico preliminar eDOC D71A89EA.

3. DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- 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.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133, de 2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

4. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

4.1. Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, **com mapa de risco**, conforme

indicado no relatório deste parecer.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

4.2. Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto Municipal nº 18.892/2023, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. IV);
- 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 (inc. VI);
- justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VIII);
- posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, **deverá ser devidamente justificada no próprio documento**, consoante art. 18, §2º, da Lei nº 14.133, de 2021.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar no eDOC D71A89EA.

Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

4.3. Gerenciamento de riscos

Cabe pontuar que “**Mapa de Riscos**” **não se confunde com cláusula de matriz de risco**, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a

responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual** (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado, **preferencialmente**, no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos-de-contratacao.pdf>

Quanto ao mapa de riscos, percebe-se que **foi juntado aos autos, eDOC 7BDD14E5**. Cabe pontuar que a etapa de Gerenciamento de Riscos, exceto quanto àquela relacionada à fase de gestão do contrato, pode ser dispensada no caso das contratações diretas (artigo 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021). A dispensa do mapa de risco está condicionada à juntada aos autos de justificativa, demonstrando, por exemplo, que a elaboração do documento é incompatível com a urgência da contratação, **o que restou justificado nos autos, demandando o saneamento da instrução processual**.

4.4. Termo de Referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado, eDOC B35F94CB.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência aparentemente contemplou as exigências mínimas necessárias contidas no art. 6º, XXIII, c/c art. 40, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

4.5. Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

A necessidade da contratação foi justificada, conforme o Termo de Referência, **eDOC B35F94CB**.

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização ou direcionem ou favoreçam à

contratação de prestador específico (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

No caso de serviços, registre-se que o gestor deverá estar atento às seguintes diretrizes gerais:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.

Ainda sobre esse tema, vale destacar que, caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, I, §2º, da IN SEGES N.º 58, de 2022).

4.6. Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

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

Ademais, **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, “b”, § 3º, Lei nº 14.133, de 2021):

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, **deverão ser considerados** (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021):

- I - a responsabilidade técnica;

II - o custo para a Administração de vários contratos frente as vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;

III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

Dito isso, percebe-se que o presente procedimento não previu a possibilidade de parcelamento do objeto, conforme justificativa apresentada pela secretaria junto ao estudo técnico preliminar, **eDOC D71A89EA**.

4.7. Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

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. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58, de 2022), 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.

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 eletrônico.

Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração incluiu, **eDOC D71A89EA**, do Estudo Técnico Preliminar as considerações sobre os requisitos de sustentabilidade ambiental informando não foram identificados impactos ambientais para o objeto desta contratação.

4.8. Do orçamento da contratação, da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

Quanto ao orçamento, **é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação** (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

A contratação direta não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

Nesse sentido, a Administração deve observar o que dispõe a Orientação Normativa/AGU nº 17, a seguir:

A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS IGUALMENTE IDÔNEOS.

A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 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.

Nos termos do art. 7º, *caput*, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 5º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021.

Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, 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 (art. 7º, § 1º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o *caput* pode ser realizada com objetos de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido (art. 7º, § 2º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

Se, por outro lado, a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, proibida está a inexigibilidade (art. 7º, § 3º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

Dessa forma, a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65, de 2021. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:

- a pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- a pesquisa de preços será materializada em documento que conterá, no mínimo: identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das fontes consultadas; série de preços coletados; método estatístico aplicado para a definição do valor estimado; justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte, justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).
- na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros,

empregados de forma combinada ou não (art. 5º).

- quando a pesquisa de preços for realizada com os fornecedores, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: descrição do objeto, valor unitário e total; número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente; endereço físico e eletrônico e telefone de contato; data de emissão e nome completo e identificação do responsável, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
- os preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);
- entre as fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “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” e as “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”, em detrimento da “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), de “pesquisa direta” com fornecedores (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) e de “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), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, suplementar, conforme art. 5º, § 1º;
- 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 (art. 4º).
- somente em casos excepcionais, 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 (art. 6º, § 5º);

- justificar a metodologia empregada para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).
- o preço estimado da contratação poderá ser obtido, ainda, acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço (art. 6º, §2).

No que diz respeito à **justificativa do preço**, por se tratar de uma contratação por inexigibilidade de licitação, por certo não se pretende a comparação dos preços propostos pela contratada com os preços de mercado, uma vez que a Administração deverá ter caracterizado o objeto como único que atende a suas necessidades.

Com isso, a Administração deve buscar informações junto à futura contratada acerca dos valores praticados em outros órgãos/entidades, inclusive quanto aos descontos concedidos, a fim de atender ao disposto no art. 23, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021 com a consequente juntada aos autos da respectiva documentação (notas fiscais, contratos etc.).

A comparação dos preços deve ser apresentada de modo claro, indicando, sempre que possível a unidade de medida utilizada para melhor justificativa do custo. Ademais, deve-se dar entre cursos/eventos que guardem identidade ou, não havendo cursos idênticos, clara similaridade, levando-se em conta o conteúdo programático, a época, a localidade, a dimensão do público-alvo, a carga horária, a modalidade (presencial, *online*, etc.), entre outras semelhanças que garantam precisão possível na comparação.

Adicionalmente, é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, realizará uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração estabelecerá o valor estimado da contratação.

Nesse contexto, cumpre ressaltar que o órgão assessorado é quem dispõe de condições técnicas adequadas para avaliar a idoneidade da proposta formulada pela pretensa contratada, não tendo este órgão de consultoria conhecimento técnico para se pronunciar a respeito das conclusões apresentadas.

No caso dos autos, a justificativa do preço consta do **Projeto Básico e Termo de Referência, no eDOC B35F94CB**.

5. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL

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 (CF, art. 37, XXI).

Entretanto, há situações 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 ensejar uma disputa entre particulares.

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.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção ao princípio do art. 37, XXI da Constituição Federal, e está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133/2021:

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

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

(...) f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

(...) § 3º Para fins do disposto no **inciso III do caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no **inciso III do caput** deste artigo, **é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.**

O art. 6º, XVIII, “f”, da Lei n.º 14.133, de 2021, considera como serviço técnico profissional especializado **o serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.**

Nesse sentido, também temos o enunciado da Súmula nº 252, de 2010 do TCU:

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Assim, a contratação direta de **serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal**, com fundamento no art. 74, III, e “f”, da Lei n.º 14.133, de 2021, será possível se for demonstrada a notória especialização do profissional ou empresa envolvida, permitindo-se inferir a essencialidade de seu trabalho à plena satisfação do objeto.

Por outro lado, pela redação da citada Orientação Normativa, **acaso não se tratar de serviço com profissionais ou empresas de notória especialização**, a contratação de curso ou serviços de assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias ainda poderá ser formalizada de forma direta, com base no art. 74, caput, se demonstrada na instrução dos autos a inequívoca inviabilidade de competição em razão, por exemplo, das peculiaridades que circunscrevem o caso concreto.

Quanto à **razão para a escolha do fornecedor**, esta se confunde com a própria situação caracterizadora da inviabilidade de competição, seja por se tratar de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectuais prestadas por pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização (art. 74, III, "f" c/c art. 6º, XVIII e XIX da Lei n.º 14.133, de 2021), seja em razão das peculiaridades que circunscrevem o caso concreto (art. 74, *caput*, da Lei n.º 14.133, de 2021), motivo pelo qual se reforça as recomendações acima lançadas para que a Administração comprove cabalmente os elementos que inviabilizam a competição neste caso e sua adequabilidade à necessidade da Administração.

No caso, a Administração pretende realizar a contratação com fundamento no art. 74, III, "f", da Lei n.º 14.133, de 2021, razão pela qual deve comprovar que: a) os serviços qualificam-se como técnicos de natureza predominantemente intelectual, enumerados no art. 6º, XVIII, "f", da Lei n.º 14.133, de 2021; b) que a parte a ser contratada qualifica-se como empresa ou profissional de notória especialização, nos termos do art. 6º, XIX, da Lei n.º 14.133, de 2021; c) o caráter especial da demanda da Administração e da adequação do serviço a ser prestado.

6. DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA A CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE SERVIÇO DE ASSESSORIAS OU CONSULTORIAS TÉCNICAS E AUDITORIAS FINANCEIRAS OU TRIBUTÁRIAS

6.1. Demonstração de que se trata de serviços técnico especializado de natureza predominantemente intelectual

O art. 6º, XVIII, "f", da Lei n.º 14.133, de 2021 traduz em que consistem os **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual**, dentre os quais elenca, em suas alíneas "f", os serviços de "treinamento e aperfeiçoamento de pessoal".

Dessa forma, a Administração **deve demonstrar**, nos autos, a especialidade da empresa a ser contratada para que haja o enquadramento perfeito no conceito de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, no item de assessoria e consultoria técnica e auditoria financeira e tributária, bem como de treinamento de pessoal.

No caso em análise, a Administração demonstrou nos autos a especialidade da empresa no eDOC CA59CD95.

6.2. Demonstração da notória especialização da contratada

Em relação à notória especialização, registre-se que não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço. Tal característica é principalmente do corpo técnico, não devendo se confundir fama com notória especialização. A notória especialização diz muito mais sobre a demanda da Administração do que propriamente sobre as circunstâncias dos interessados em atendê-la.

Assim dispõe o artigo 6º, XIX c/c art. 74, §3º, da Lei n.º 14.133, de 2021:

Art. 6º (...)

XIX - **notória especialização**: qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

No mesmo sentido, tem-se as lições de Jacoby Fernandes:

A reputação da notoriedade só precisa alcançar os profissionais que se dedicam a uma atividade, sendo absolutamente dispensável, ou impertinente, a fama comum, que a imprensa não especializada incentiva (in Contratação Direta sem Licitação, Brasília Jurídica, p. 316).

A jurisprudência do TCU vem adotando o entendimento de que a notória especialização do prestador diz respeito à comprovação de que a empresa ou o profissional “reúna competências que o diferenciem de outros profissionais, a ponto de tornar inviável a competição” ([Acórdão n.º 1038/2011-Plenário](#)).

De fato, a mera referência experiência da empresa ou profissional mostra-se, em regra, insuficiente, uma vez que demonstra, exclusivamente, sua notoriedade na área, sem identificar em que aquele conhecimento é imprescindível para a prestação daquele serviço específico.

Não é outro o sentido da parte final do §1º do art. 74 da Lei n.º 14.133, de 2021, que determina que o conceito do profissional no campo de sua especialidade, a ser demonstrado por uma das formas ali transcritas, deve ser capaz de permitir que se infira *“que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”*.

Assim, compete à Administração descrever a adequabilidade entre a experiência profissional dos notórios especialistas ao objeto da contratação, sem o quê a demonstração da notoriedade não será capaz de justificar a contratação direta. Ou seja, deve-se demonstrar em que a notoriedade da empresa ou profissional será imprescindível para a prestação daquele serviço.

No caso em análise, a Administração demonstrou a exclusividade por meio do eDOC CE50B764 (Exclusividade), eDOC B35F94CB (Termo de Referência).

6.3. Demonstração do caráter especial da demanda da Administração e da adequação do serviço a ser prestado

Conforme já asseverado no item anterior, a notoriedade do serviço diz respeito muito mais sobre a demanda da Administração do que sobre a qualidade do contratado. Portanto, a demanda da Administração deve ser única a ponto de atrair a regra excepcional de contratação por inexigibilidade de licitação.

A Lei nº 14.133, de 2021, eliminou de seu texto a expressão “singular” constante anteriormente do art. 25, II, da Lei nº 8.666, de 1993. Todavia, é certo que a notoriedade do fornecedor não pode ser desvinculada do caráter único da demanda da Administração.

Como afirma a doutrina, “para que haja inviabilidade de competição, é necessária a especialidade da demanda, a gerar a necessidade de notoriedade do fornecedor, o que, por sua vez, elimina a possibilidade de uso da licitação. Sem a necessidade especial, a exigência de notória especialização não se sustenta, o que volta a atrair a licitação, ainda que por melhor técnica ou técnica e preço, se necessário.” (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21 comentada por Advogados Públicos/ organizador Leandro Sarai - 2ª edição - São Paulo: Editora Jus Podium, 2022. p. 903/904).

No caso em análise, a Administração demonstrou a especialidade da demanda por meio do eDOC B35F94CB (Termo de Referência).

7. DOS DOCUMENTOS DA HABILITAÇÃO

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ;
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União - TCU; e
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas - CNDT.

Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

Atente-se que o cadastro do CADIN é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).

Verifica-se que nos eDOC 69282222, eDOC 035D82D5, eDOC 6221D43F, eDOC DFF2A085, eDOC F7CF2738, eDOC 0DFFE6A7 e eDOC 631D42ED, foram juntados documentos que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada.

Verifica-se que no eDOC 4E3C4AFE, eDOC 90DA2C68 e eDOC 95534D35, foram juntados os documentos que comprovam a qualificação técnica e econômica da pretensa contratada.

Outrossim, verifica-se que **não foi juntado aos autos documentos que comprovem a ausência de impedimento para contratar com o Poder Público: CEIS, CNJ, CADIN, bem como a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.** Desta maneira, recomenda-se a regularização como condição para a contratação pretendida.

8. DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

No presente caso, em atenção ao artigo 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021, consta no **eDOC 0AD6E7A0** a Nota de Pré Empenho relativa a previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato

administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU n.º 52/2014 (“As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000”).

9. DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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 (art. 72, parágrafo único, da Lei n.º 14.133, de 2021).

A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021.

De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- a) cópia integral do termo de referência;
- b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III. RECOMENDAÇÕES

a) Apesar do termo de referência se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, constata-se a necessidade de atendimento adicional às recomendações abaixo, a saber:

- **deve haver indicação no Termo de Referência de qual será o regime de execução do contrato, cláusula obrigatória, nos termos do art. 92, IV, da Lei n.º 14.133, de 2021.**
- **No caso concreto, não houve maiores justificativas a respeito da escolha do regime de execução. Assim sendo, recomenda-se que sejam trazidas aos processos maiores justificativas para o regime de execução escolhido para a presente contratação.**

c) Verifica-se que nos eDOC B5E93BF0, eDOC 69282222, eDOC 035D82D5, eDOC 6221D43F, eDOC DFF2A085, eDOC F7CF2738, eDOC 0DFFE6A7 e eDOC 631D42ED, foram juntados documentos que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada.

d) Verifica-se que não foi juntado aos autos documentos que comprovem a ausência de impedimento para contratar com o Poder Público: CEIS, CNJ, CADIN, bem como a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

Desta maneira, recomenda-se a regularização como condição para a contratação pretendida.

e) Verifica-se que não foi atendido item 9. DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, devendo ser adotadas medidas cabíveis para sua devida regularização.

IV. CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, nos termos do **art. 74, inciso III, "f"**, da Lei nº 14.133, de 2021, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas no ITEM III deste parecer**, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise jurídica deste órgão de consultoria.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Porto Velho, RO, 19 de março de 2024.

MARIA SAMANTHA DIONIZIA DE LIMA QUEIROZ

Subprocuradora da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos - Em Exercício



Assinado por **Maria Samantha Dionizia De Lima Queiroz** - Gerente da Divisão de Convênios e Contratos. - Em: 19/03/2024,

13:13:38