



PREFEITURA DE PORTO VELHO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS - SPACC

PARECER N.º: 183/SPACC/PGM/2024

PROCESSO N.º: 00600-00013900/2024-24-e

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

OBJETO: Aquisição de Licença Vitalícia de Software PACOTE EBERICK INFINITY GOV 2023 - LICENÇA VITALÍCIA e PACOTE BUILDER INFINITY GOV 2023 - LICENÇA VITALÍCIA

Senhora Secretária,

Vieram os presentes autos à apreciação desta Procuradoria-Geral do Município, Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos, com a finalidade de emissão de parecer acerca da legalidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, I, § 1º, da Lei n.º 14.133, de 2021, da empresa MN TECNOLOGIA E TREINAMENTO LTDA para a aquisição de Licença Vitalícia de Software PACOTE EBERICK INFINITY GOV 2023, visando atender às necessidades da Secretaria Municipal de Resolução Estratégica de Convênios e Contratos - SEMESC, conforme Termo de Referência (eDOC E60FCD6A) aprovado pelo Ordenador de Despesas.

I - RELATÓRIO

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

- Ofício Interno n.º 17/2024/CMP/SEMESC, solicitação de abertura de Processo Administrativo, eDOC C3E00900;
- Ofício Interno n.º 077/2024/CMP/SEMESC, após análise da proposta encaminhada pela empresa, informo que as especificações dos softwares referidos ATENDEM a demanda dessa secretaria para elaboração dos projetos e atendimento das demandas, eDOC 5BD78097;

- Proposta Comercial, eDOC C1AB8F20;
- Termo de Referência n.º 05/2024/DA/SEMESC4, eDOC E60FCD6A;
- Mapa de Riscos, eDOC AC770699;
- Contratação de TIC – Documento de Oficialização da Demanda, eDOC B24BE3D8;
- Documento de Formalização da Demanda – DFD n.º 07/2024, eDOC 900FCC1A;
- Certidão de Exclusividade n.º 231219/41.082, eDOC F33ADE36 e eDOC 51F6C577;
- Despacho n.º 87/2024/DA/SEMESC, para análise da aquisição de Licenças para atender o setor técnico da SEMESC, conforme especificações e quantidades definidas, eDOC 2FFBC7E4;
- Despacho n.º 18/2024/DQG/SMTI/SGG, devolvo os autos à SEMESC para ciência e adoção das medidas necessárias ao prosseguimento deste feito, eDOC 13693437;
- Despacho n.º 194/2024/ASTEC/SEMESC, para prosseguimento do mesmo, eDOC B3469440;
- Dados para Assinatura do Contrato, eDOC C4C11033;
- Habilitação Jurídica, Fiscal, Documentos Pessoais e Regularidade Trabalhista e FGTS, eDOC 1AFCAEBF, eDOC 31960824,
- Notas Fiscais para Comprovação de Preços Praticados, eDOC 39C8DF1F;
- Formulário de Conferência de Procedimentos para Situações de Inexigibilidade, eDOC 541361F1;
- Despacho n.º 89/2024/DA/SEMESC, encaminhamos os autos para realização de análise, quanto a aquisição de licenças Softwares, eDOC 03A99667;
- Despacho Fundamentado n.º 435/2024/DAPD/SGP, manifestando-se FAVORÁVEL ao dispêndio pretendido pela SEMESC, seguindo os autos à SML para análise de sua competência, eDOC FD433AF1;
- Despacho n.º 350/2024/GAB/SML, encaminho os autos ao DENL, para análise e manifestação quanto à regularidade do Termo de Referência, eDOC 8B506B68;
- Despacho de Análise n.º 427/2024/DENL/SML, feitas essas considerações, nos limites da análise que nos compete e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, encaminhamos os autos para SEMESC, para PROVIDÊNCIAS cabíveis quanto a observação listada neste Despacho, eDOC 593B31ED;
- Despacho n.º 255/2024/ASTEC/SEMESC para prosseguimento do mesmo, eDOC 7F17142F;
- Estudo Técnico Preliminar n.º 4/2024/DA/SEMESC, eDOC 4201650D;
- Controle da Execução Orçamentária – CEO n.º 050/2024, eDOC 96CD9455;
- Despacho n.º 110/2024/DA/SEMESC, encaminhamos a Vossa Senhoria os autos, para conhecimento e providências quanto a reserva de saldo, eDOC 2FA7B088;
- Despacho n.º 1552/2024/SUORÇAM/SEMPOG, eDOC CFE92DFF e eDOC FFEF293B;
- Despacho n.º 283/2024/ASTEC/SEMESC, para prosseguimento do mesmo, eDOC BA10C2FC;
- Controle da Execução Orçamentária – CEO n.º 050/2024, eDOC 6693E3D7;
- Despacho n.º 119/2024 – DA/SEMESC, encaminhamos os autos com as devidas alterações no subelemento de despesa, eDOC D37CDC3C;
- Nota de Pré Empenho n.º 1077/2024, de responsabilidade da SEMPOG, eDOC 3C50861B;
- Despacho n.º 1607/2024/SUORÇAM/SEMPOG, eDOC 1B44EEC7;
- Despacho n.º 299/2024/ASTEC/SEMESC, para prosseguimento do mesmo, eDOC 17F144E8;
- Nota de Empenho n.º 3676/2024, eDOC F24748FE;
- Despacho n.º 128/2024 – DA/SEMESC, à PGM para análise e parecer jurídico, eDOC A83AB57C.

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 N.º 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. DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL: CRITÉRIOS DE SUSTENTABILIDADE

As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n.º 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n.º 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam

menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

Na especificação técnica do objeto a ser adquirido, recomendamos, como subsídio, a utilização do Catálogo de Materiais Sustentáveis do Ministério da Economia. O CATMAT Sustentável permite identificar itens de materiais sustentáveis que poderão ser adquiridos em substituição a itens similares.

Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão n.º 1056/2017-Plenário.

Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

- a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame; e
- c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.

Neste sentido, o PARECER N.º 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n.º 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

- I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;
- II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;
- III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da

amplitude do tema, partiremos da premissa que a área técnica observou todos os critérios de sustentabilidades pertinentes a presente contratação, com o devido detalhamento junto ao Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

3. DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E PLANEJAMENTO

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

No presente caso, consta a **autorização para a contratação direta**, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, **conforme Termo de Referência (eDOC E60FCD6A)**.

Em relação a previsão da pretensa despesa junto ao **Plano de Contratações Anual** o órgão demandante justificou que o **objeto NÃO está previsto no PCA/2024**, conforme **Estudo Técnico Preliminar (eDOC 4201650D)**.

4. DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

O artigo 72 da Lei n.º 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 comprovar o atendimento dos

requisitos legais exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

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

5. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei n.º 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 referidos documentos foram juntados aos autos**, conforme indicado no relatório deste parecer.

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

5.1. Documento de Formalização da Demanda

Quanto ao **Documento de Formalização da Demanda**, este deve conter os conteúdos previstos no art. 8º do Decreto Municipal n.º 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.

No presente caso, verifica-se que **a Administração juntou aos autos o Documento de Formalização de Demanda (eDOC 900FCC1A)**, e este, aparentemente, contém os elementos mínimos exigidos no art. 8º do Decreto Municipal n.º 18.892/2023.

5.2. Estudos Preliminares: principais elementos

No tocante aos **Estudos Técnicos Preliminares**, a equipe de planejamento deverá certificar-se de

que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares deverão conter:

§ 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.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (Grifou-se)

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

Além das exigências da Lei n.º 14.133, de 2022, deve a Administração Municipal observar, no que couber, as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de

agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras.

No presente caso, verifica-se que **a Administração juntou aos autos o Estudo Técnico Preliminar (eDOC 4201650D)**. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém os elementos mínimos necessários, conforme exigido no art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Ressaltamos que o documento em comendo trata-se de uma peça técnica, que não está abrangida dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público.

5.3. Análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação 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 n.º 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.

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).

No caso presente, percebe-se que **a Administração juntou aos autos o Mapa de Riscos (eDOC AC770699)**. 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 n.º 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.

5.4. 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.

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2022:

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;

No caso em tela, **consta dos autos o Termo de Referência (eDOC E60FCD6A)**, aprovado pelo Ordenador de Despesa.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência,

aparentemente, contemplou as exigências mínimas necessárias contidas no art. 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Ressaltamos que o documento em comendo trata-se de uma peça técnica, que não está abrangida dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público.

5.5. Documento de 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, entretanto, esta NÃO consta dos autos. Assim, recomenda-se a regularização como condição para a contratação pretendida.**

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).

No presente caso, a fim de comprovar a regularidade da **Habilitação Jurídica** da futura contratada foram juntados aos autos os documentos constantes no **eDOC 1AFCAEBF**.

Quanto a comprovação da regularidade da **Habilitação Fiscal e Trabalhista** foram juntados os documentos constantes no **eDOC 1AFCAEBF** e **eDOC 31960824**. **Contudo, o documento de regularidade do FGTS encontra-se vencida, devendo ser adotadas medidas cabíveis para sua devida regularização.**

Em relação a **Qualificação Técnica e Econômica** da futura contratada foram juntados os documentos constantes no **eDOC 51F6C577**.

Outrossim, **verifica-se que foi juntado aos autos documentos que comprovam a ausência de impedimento para contratar com o Poder Público: CEIS, CNJ, CADIN,**

TCU e CNDT, conforme eDOC 31960824.

5.6. Adequação Orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei n.º 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o art. 72, IV, da Lei n.º 14.133, de 2021:

Lei n.º 14.133, de 2021

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:

(...)

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

No presente caso, **a Administração demonstrou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista no orçamento, conforme Nota de Pré-Empenho (eDOC 3C50861B).**

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.

5.7. Do Valor Estimado da Contratação 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 n.º 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 n.º 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.º 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 conterà, 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 DOS PREÇO se deu mediante a apresentação de notas fiscais junto a outros órgão públicos, conforme eDOC 39C8DF1F.**

5.8. 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 n.º 14.133/2021:

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 comerciais 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. **(grifo nosso)**

Assim, a contratação direta com fundamento no art. 74, I, da Lei n.º 14.133, de 2021, será possível se for demonstrada a existência de competição em razão da existência de um único fornecedor ou prestador de serviços, e esta situação fática seja devidamente demonstrada mediante a apresentação de alguns dos documentos comprobatórios elencados no § 1º do referido dispositivo legal.

No caso, **a secretaria juntou aos autos a Certidão de Exclusividade (eDOC 51F6C577).**

Quanto à **RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR**, a secretaria informou junto ao **Termo de Referência** que a escolha da empresa em questão é baseada no fato dela ser exclusiva no fornecimento do software em âmbito nacional.

6. DO INSTRUMENTO CONTRATUAL

Segundo consta do **Termo de Referência**, a pretensa contratação será instrumentalizada por **Nota de Empenho**.

7. 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 n.º 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. ANÁLISE DA SUPERINTENDÊNCIA DE GASTOS PÚBLICOS - SGP

Compulsando os autos, constata-se que a Superintendência Municipal de Gestão de Gastos Públicos - SGP, no exercício de suas atribuições legais, atestou que o presente processo de despesa foi devidamente instruído, bem como manifestou-se favorável a realização da despesa, conforme **Despacho Fundamentado (eDOC FD433AF1)**.

IV. ANÁLISE DA SUPERINTENDÊNCIA DE MUNICIPAL DE LICITAÇÕES - SML

Conforme se infere dos autos, a Superintendência Municipal de Licitações - SML, no exercício de suas atribuições legais, procedeu a **análise técnica processual (eDOC 593B31ED)**.

V. RECOMENDAÇÕES

- a) **Providenciar a juntada da declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal;**
- b) **Providenciar a juntada das certidões de regularidade fiscal vencidas: certificado de regularidade do FGTS;**
- c) **Providenciar a divulgação do ato de autorização da contratação direta por inexigibilidade ou o extrato decorrente do contrato no Portal Nacional de Compras públicas - PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme estabelecido nos arts. 72, parágrafo único, e art. 174, parágrafo segundo, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021;**
- d) **Promover elaboração da Nota de Empenho da despesa.**

VI. 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, "e" da Lei nº 14.133, de 2021, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas no ITEM V deste parecer.**

Somente após o acatamento das recomendações emitidas neste parecer, ou após seu afastamento,

de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível darse o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria.**

Ante o exposto, encaminhamos os autos a SEMESC para conhecimento e adoção das providências necessárias.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Porto Velho, RO, 13 de maio de 2024.

FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS

Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos



Assinado por **Felippe Idak Amorim Santos** - Subprocurador Administrativo, Convênios e Contratos - Em: 21/05/2024, 13:38:10