

# PARECER JURÍDICO Nº 133/2024 - PGM/PMCC

Requerente: Comissão Permanente de Licitação

Referência: Processo de Inexigibilidade nº 049/2024/FME

**Ementa:** Direito Administrativo. Licitações e contratos. Contratação de empresa para aquisição de material didático complementar com o objetivo de atender aos alunos e professores do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino, atendendo as necessidades da Secretaria Municipal de Educação. Possibilidade de adoção do procedimento destinado à inexigibilidade de licitação, mediante a observância das providências recomendadas. Possibilidade de Aprovação.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de Autos do Procedimento na modalidade inexigibilidade, nos termos do art. 74, I, da Lei n° 14.133 de 01 de Abril de 2021, com o fito de promover a contratação de empresa para aquisição de material didático complementar com o objetivo de atender aos alunos e professores do Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino, atendendo as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, amparado pelo art. 74, I da Lei n° 14.133 de 01 de abril de 2021.

Foi-nos encaminhado o procedimento contendo 114 (cento e quatorze) folhas numeradas e rubricadas, contendo, dentre outros documentos, os seguintes:

- a) Documento de Formalização da Demanda-DFD (fls.03/06);
- b) Estudo Técnico Preliminar- ETP (fls.07/011);
- c) Cotação e vantajosidade (fls.012/023);



### GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS Procuradoria Geral do Município

- d) Termo de Referência (fls.024/030);
- e) Nota de Pré Empenhos (fl.032);
- f) Declaração de Adequação Orçamentária (fls.033)
- g) Termo de Autorização da Chefe do Executivo (fls.034)
- h) Documentação da Empresa (fls.035/50)
- i) Certidões Negativas (051/056);
- j) Atestado de exclusividade (fl.067-A)
- k) Autuação (fl.0069);
- I) Minuta do Contrato (fls.0108/0113).
- m) Despacho ao Jurídico (fls.0114).

Era o que cumpria relatar.

Assim, passamos a análise jurídica do caso em tela, ressaltando que o presente parecer será opinativo, de modo que tal opinião não vincula o administrador público, podendo o administrador público entender de modo diverso. Tendo este Parecer o escopo de assistir a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos a serem praticados.

Nossa função é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

### 2. ANÁLISE JURÍDICA

Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos e/ou requisitos eminentemente jurídicos do presente procedimento.

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988.

Como bem disserta o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a licitação visa:

[...] proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas administrativas entendem de realizar com os particulares. (1980, p. 158).

Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, conditio sine qua non para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a toda à interessada igualdade de condições.

Odete Medauar destaca que "A Administração não pode contratar livremente, porque deve ser atendido o princípio da igualdade de todos para contratar com a Administração e a moralidade administrativa, sobretudo" (2010, p. 187).

Todavia a legislação pátria traz exceções ao dever de licitar, destacando-se como principais exemplos as contratações precedidas dos procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, sendo esse último o caso dos autos.

A norma capaz de autorizar a presente pretensão é aquela esculpida no art. 74, I da Lei nº 14.133, de 1º/04/2021, a qual entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição e para aquisição de materiais, equipamentos, gêneros ou serviços fornecidos por representante comercial exclusivo.



### GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS

Procuradoria Geral do Município

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 exclusivo;

(...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência por marca específica.

Assim, no caso em comento, a contratação é baseada no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, que trata da contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços onde sua prestação tem por características a singularidade de um único fornecedor, que neste caso será demonstrado através de um documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é prestado por uma única empresa em nosso município.

Deste modo, consoante a justificativa/objetivo e detalhamento da contratação com as declarações postas, a secretaria justifica tecnicamente que os serviços a serem contratados através da contratação direta em tela são os únicos a atenderem a necessidade da Administração.

Insta destacar, ainda, que a matéria em epígrafe se restringe à conferência documental e adequada instrução processual à hipótese de Contratação Direta realizada nos moldes da Lei nº 14.133/2021.

Contudo, vejamos alguns pontos que devem ser observados. A presente manifestação tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processo administrativo relativo à contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços que só possam ser fornecidos por fornecedor único, para fins de contratação de empresa para aquisição de material didático complementar com o objetivo de atender aos alunos e professores do Ensino



# Estado do Pará GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS Procuradoria Geral do Município

Fundamental da Rede Municipal de Ensino, atendendo as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, amparado pelo art. 74, I da Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021, o qual transcrevo a seguir:

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;

No que concerne ao teor do dispositivo, embora se confira destacada ênfase ao "produtor, empresa ou representante comercial exclusivo", cumpre salientar que o elemento crucial a ser atentamente considerado pelo gestor público, na conjuntura fática que fundamenta a instauração de processo licitatório ou a realização de contratação direta, reside no objeto a ser contratado.

Joel de Menezes Niebuhr alerta para a importância da descrição do objeto por parte da Administração Pública, observando que "(...) não cabe aos agentes administrativos ressaltarem [na descrição] quaisquer características de produtos ou serviços (...), mas devem se ater só àquelas que são determinantes para a satisfatória consecução do interesse público"

Dessa maneira, o objeto contratual, seja um bem ou serviço, será apenas considerado imprescindível à Administração Pública, autorizando, assim, a realização do procedimento de inexigibilidade de licitação, caso suas características singulares, isto é, aquelas que não são encontradas em outros bens fornecidos ou serviços prestados pelos concorrentes, revelem-se determinantes para o atendimento do interesse público. Destarte, qualquer alternativa eventualmente aventada é inexoravelmente descartada, uma vez que os atributos únicos do objeto desejado são a razão precisa pela qual somente ele satisfará a demanda administrativa.

Nesse contexto, é possível que um objeto tão peculiar, a ponto de impossibilitar a competitividade entre os potenciais interessados, seja disponibilizado



# Estado do Pará GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS Procuradoria Geral do Município

por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, conceitos estes que não foram explicitamente delineados pela Lei nº 14.133/2021. Assim sendo, incumbiu à doutrina estabelecer, de maneira precisa, o alcance da exclusividade, ou seja, restringir geograficamente a exclusividade a ser evidenciada no procedimento de inexigibilidade licitatória.

No tocante à matéria, Ronny Charles Lopes de Torres considera que a exclusividade pode ser tida como absoluta — quando só existe um fornecedor no território nacional — ou relativa — quando a exclusividade existe apenas no local onde se realizará a contratação. A título de exemplo, o doutrinador menciona a contratação de fornecimento de combustível por uma pequena prefeitura, que possui apenas um posto de gasolina em sua circunscrição. Para Ronny Charles, não seria viável a realização de uma competição entre postos de localidades muito distantes que obrigariam um deslocamento exagerado para o abastecimento dos veículos oficiais, autorizando a inexigibilidade.

Marçal Justen Filho apresenta ainda outra situação: a inviabilidade de competição dentro do território nacional – por só haver um fornecedor do bem ou serviço almejado no Brasil – confrontada com a existência de outros fornecedores internacionais em condição de atender à necessidade estatal. Neste caso, o doutrinador orienta que a decisão dependerá do juízo de razoabilidade e proporcionalidade, da observação dos princípios fundamentais administrativos e, em grande parte, da dimensão econômica da contratação, uma vez que – segundo ensinamento de Niebuhr – a Administração Pública não é obrigada a adotar licitações internacionais.

Uma situação específica é a do representante comercial exclusivo. É possível que uma empresa comercialize o produto almejado pela Administração por meio de um único representante comercial, em um dado âmbito territorial, como um município ou um estado. Nesses casos, conforme leciona Niebuhr, é inevitável reconhecer que o detentor de contrato comercial de exclusividade no local da



### GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS

Procuradoria Geral do Município

contratação é aquele sobre o qual o inciso I, do art. 74, trata, estando justificada a contratação por meio da inexigibilidade de licitação.

Marçal Justen Filho adverte ainda para dois cenários que não autorizam a realização de contratação direta em razão de "produtor, empresa ou representante comercial exclusivos". O primeiro é o da licitação fracassada, que se caracteriza quando os licitantes interessados comparecem ao procedimento, mas nenhum deles possui a habilitação exigida ou apresenta propostas válidas. Já o segundo é o da realização de processo licitatório no qual surge apenas um interessado em contratar com a Administração Pública. Nenhuma das situações caracteriza hipótese de inexigibilidade, uma vez que há particulares em condições de competir, de modo que o seu eventual desinteresse não caracteriza inviabilidade competitiva.

A respeito da comprovação da exclusividade, o §1º, do art. 74, prevê da seguinte forma:

§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.

A legislação exige, portanto, que a Administração Pública instrua o processo administrativo de inexigibilidade licitatória com documentos que efetivamente comprovem a inviabilidade de competição, demonstrando a inexistência de outros produtores, empresas ou representantes comerciais que forneçam o único produto ou serviço capaz de atender à sua demanda.

Reproduzindo as sugestões de Joel de Menezes Niebuhr, neste momento, valem todos os documentos que o Poder Público obtiver durante a condução da inexigibilidade, especialmente aquele resultante dos esforços empreendidos na pesquisa dos produtos ofertados no mercado. Diz ele:



# GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS

### Procuradoria Geral do Município

Em termos práticos, os agentes administrativos devem ir ao mercado, baixar diligência junto a outros possíveis fornecedores para investigar se o objeto que se cogita contratar por meio de inexigibilidade é de fato exclusivo ou não. Sugere-se identificar possíveis empresas concorrentes, que atuem no mesmo segmento da pessoa que se cogita contratar. Pode-se, então, pesquisar catálogos ou sites e tentar colher informações sobre os respectivos produtos, a fim de compará-los. Também se recomenda entrar diretamente em contato com essas empresas, por e-mail ou qualquer outra forma, se for o caso de solicitar esclarecimentos adicionais.

É válido também consultar outras entidades administrativas que atuam no mesmo segmento da contratante, a fim de verificar se já foram realizadas outras inexigibilidades com o mesmo objeto.

Por último, pode ser que o produto pretendido pela Administração Pública seja protegido por patente de invenção — quando o inventor surge com algo completamente novo a fim de solucionar um problema existente — ou de utilidade — quando o inventor aprimora um objeto já existente, agregando a ele novas utilidades ou funções. Nesses casos, o Poder Público não poderá contratar outro fornecedor a não ser aquele que possui o registro da patente, sendo este um documento hábil para comprovar a exclusividade do produto e para fundamentar a contratação direta do art. 74, inciso I.

Superada a possibilidade jurídica do pleito, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da LLC.

### 3. DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Analisada a questão referente ao enquadramento da contratação direta, cumpre agora examinar a observância dos requisitos legais impostos. Nesse particular, observa-se que o artigo 72 da Lei n.º 14.133/2021 assim dispõe:

"Do Processo de Contratação Direta"

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:



## GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS

### Procuradoria Geral do Município

 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.

Parágrafo único. 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.

# 3.1 DAS ETAPAS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E EXAME JURÍDICO DOS RESPECTIVOS DOCUMENTOS

# 3.1.1 Documento de oficialização da demanda, estudos preliminares, mapa de riscos e Termo de Referência.

Constata-se a presença de documento de formalização de demanda, estudos preliminares e justificativa do preço.

Do mesmo modo, constato a presença de Termo de Referência, o qual é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados, apesar de entender que merece reparos em alguns pontos, os quais deverão ser adequados, caso as ressalvas postas nesse parecer sejam acatadas.

Sobre o mapa de risco, por não ter sido juntado aos autos, entendo que deve ser juntada justificativa para sua não confecção.

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento utilizado para justificar o preço a ser contratado, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação não será examinada por este órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade, motivo pelo qual recomendo que o processo seja encaminhado ao Órgão de Controle Interno para análise.

### 3.1.2 Da estimativa de despesa

Há que se ressaltar, contudo, que deve a pesquisa de preços refletir 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, sem olvidar dos valores comumente praticados pela Administração Pública de todo o Brasil.

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, irá realizar 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 irá estabelecer o valor estimado da contratação.



# GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS

Procuradoria Geral do Município

### 3.1.3 Parecer Jurídico e Pareceres Técnicos

O inciso III, do artigo 72 da Lei 14.133/2021 faz alusão à instrução do processo de contratação direta, por inexigibilidade, também a parecer jurídico e pareceres técnicos.

Quanto à necessidade de pareceres técnicos, colho o ensejo para aludir ao seguinte excerto da obra Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n.º 14.133/2021:

O segundo ponto diz respeito à ausência de 'discricionariedade pura' quanto à elaboração de pareceres técnicos para instrução da contratação direta. Assim como ocorre no inciso I, a cujos comentários direcionamos o leitor, deverá ser juntado o parecer técnico salvo quando incompatível ou desnecessário com a hipótese de contratação direta a que se trata, não sendo um ato de vontade, uma 'facultatividade', a 'opção' por exigir ou não tal parecer.

Por exemplo, uma contratação direta por dispensa de bens de valor inferior a R\$50.000,00 não necessita de parecer técnico para configuração dos requisitos, desde que a pesquisa de preços siga os ditames legais - nessa situação não será 'o caso' de juntar aos autos tal parecer técnico.

Entretanto, para aquisição de imóvel que represente a única opção viável para a Administração por razões de instalações ou localização, o parecer mostra- se indispensável, já que se trata de circunstância não autoexplicativa, ou seja, não perceptível 'a olho nu'.

Se as circunstâncias de fato não dispensarem de plano a elaboração de pareceres técnicos, estes deverão ser feitos e juntados, independentemente da 'conveniência' ou da vontade do gestor respectivo, mas a partir de sua avaliação técnica." (SARAI, Leandro (org.), Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei n.º 14.133/2021, comentada por Advogados Públicos, São Paulo, 2021, Editora Jus Podium, p.868).

Neste caso, verifico a necessidade de juntada de parecer técnico onde deverá se ressaltar, principalmente, se a proposta atendo aos requisitos técnicos almejados.

### 3.1.4 Da Previsão de Dotação Orçamentária

O artigo 72, IV, da Nova Lei de Licitações estabelece, dentre outras exigências, que o processo de inexigibilidade seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

### GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS

Procuradoria Geral do Município

Na mesma linha, destaca-se o que dispõe o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021:

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

No caso dos autos, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante juntada de notas de pré- empenhos e declaração orçamentária.

### 3.1.5 Dos requisitos de Habilitação da empresa

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, a contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação, ou nos atos preparatórios que antecederam a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade. Tais quesitos, segundo os quatro incisos do art. 62 da mesma Lei, englobam habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

Os autos foram instruídos com a comprovação da regularidade na habilitação da empresa.

# 3.1.6 Razão de escolha do contratado e justificativo do preço

O artigo 72, VI e VII, da Lei n.º 14.133/2021 estabelecem a necessidade de instruir os autos com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

Em que pese considerar preenchidos, à luz dos autos, os referidos requisitos, é mister recomendar à Administração que junte documento explicitando a razão de escolha do contratado e justificando o preço pactuado.

Deste modo, consta nos autos que, através de contratos similares, os valores praticados pela contratada estão em conformidade com os valores que se pretendem contratar.

### 3.1.7 Da autorização da Autoridade Competente

O artigo 72, VIII, da Lei n.º 14.133/2021 prevê a necessidade de autorização pela autoridade competente, providenciada devidamente adotada.

### 3.1.8 Outras exigências

Alerta-se também para a necessidade de cumprimento, no momento oportuno, da exigência inserta no parágrafo único do art. 72 da Nova Lei de Licitações, o qual determina que "o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial".

Nesse particular, cumpre chamar atenção para o artigo 94 da Lei n.º 14.133/2021 que assim dispõe:

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

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

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

Recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, §único e 94 da Lei n.º 14.133/2021).

#### 4. DA ANÁLISE DA MINUTA DE CONTRATO

Conforme Art. 95 da Lei 14.133/21 é "facultativo a celebração de contrato nos casos em que a Administração puder substitui-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço".



Todavia, a Administração providenciou a minuta, a qual atende aos requisitos insculpidos no art. 92 da Lei de Licitações.

### 5. CONCLUSÃO

Pelo exposto, sob o aspecto jurídico, não há impedimento à contratação direta por inexigibilidade de licitação do **Processo de Inexigibilidade nº 049/2024/FME,** nos termos do artigo 74. I da Lei 14.133/2021, a ser firmado com **EDIÇÕES SM LTDA.** 

Verifico a existência de certidão vencida na fl.053, oriento que seja atualizada para o prosseguimento do feito.

Ressalta-se a necessidade de publicação do extrato do contrato no Diário Oficial do Município, em conformidade com a legislação vigente.

É o parecer. S. M. J.

Canaã dos Carajás, 05 de março de 2024.

CHARLOS CAÇADOR MELO Procurador Geral do Município Port. 271/2021-GP

KARINA TORQUATRO MARANHÃO

Gestora de Coordenação Port. 0231943