

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º 6/2025 - 002FME

PROCESSO N.º. 030107/2025-PMA/SEMED

INTERESSADA: Fundo Municipal de Educação de Anapu - FME.

ASSUNTO: Contratação de Empresa Especializada em Serviço, Implantação e Suporte Técnico, Desenvolvimento e Capacitação, por meio da Plataforma Gestor Escolar Web, Composta pelos Sistemas/Módulos Acadêmico (WEB e DESKTOP), Pedagógico (WEB), Portal de Matrículas Online (WEB), Diário de Classe (WEB e APP-MOBILE), Portal do Aluno (WEB e APP-MOBILE), Lotação e Recursos Humanos (WEB), Transporte Escolar (WEB), Para Atender às Necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Anapu/PA.

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, COM BASE NO ART. 74, INCISO I, § 1º DA LEI FEDERAL N.º. 14.133/2021. PELA POSSIBILIDADE DE ADOÇÃO DO PROCEDIMENTO DESTINADO À INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, DESDE QUE ADOTADAS AS PROVIDÊNCIAS RECOMENDADAS.

I - DO RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico solicitado pela Comissão Permanente de Contratação para a Assessoria Jurídica a fim de se proceder a análise de legalidade, formalidade e adequação do presente processo de Inexigibilidade de Licitação, atendendo a disposição do artigo 53, § 1º, da Lei Federal nº. 14.133/2021, para a contratação da empresa **A M Abucater de Santana ME (Smart Tecnologia)**, inscrita no CNPJ nº. **13.619.970/0001-11**, que tem como objeto o “Contratação de Empresa Especializada em Serviço, Implantação e Suporte Técnico, Desenvolvimento e Capacitação, por meio da Plataforma Gestor Escolar Web, Composta pelos Sistemas/Módulos Acadêmico (WEB e DESKTOP), Pedagógico (WEB), Portal de Matrículas Online (WEB), Diário de Classe (WEB e APP-MOBILE), Portal do Aluno (WEB e APP-MOBILE), Lotação e Recursos Humanos (WEB), Transporte Escolar (WEB), Para Atender às Necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Anapu/PA”.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importam à presente análise:

- Proposta comercial;
- Documento de Formalização da Demanda - DFD;
- Despacho para providências sobre a demanda;
- Termo de Abertura;
- Estudo Técnico Preliminar - ETP e vantajosidade;
- Mapa de Riscos;
- Solicitação de Orçamento para as empresas Gema Serviços de Informática Eireli (Gema Softwares), M P de Jesus Desenvolvimento e Licenciamento de Programas de Computador Ltda (SmartSoftwares) e A M Abucater de Santana ME (Smart Tecnologia);
- Proposta da Empresa Gema Serviços de Informática Eireli (Gema Softwares);
- Proposta da Empresa M P de Jesus Desenvolvimento e Licenciamento de Programas de Computador Ltda (SmartSoftwares);
- Proposta da Empresa A M Abucater de Santana ME (Smart Tecnologia);
- Mapa de Cotação;

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

- Ausente a Pesquisa Publicada em Mídia Especializada, de Sítios Eletrônicos Especializados ou de Domínio Amplo;
- Informação do Saldo/Dotação Orçamentária;
- Declaração de adequação orçamentária;
- Termo de Referência;
- Despacho de encaminhamento do procedimento a autoridade competente;
- Termo de Autorização;
- Portaria Comissão de Contratação;
- Termo de Autuação;
- Convocação da empresa A M Abucater de Santana ME para apresentar declarações e documentos para habilitação;
- Declarações;
- Documentação da Empresa;
- Balanço financeiro da empresa;
- Habilitação fiscal: Certidões Negativas Federais, Estaduais e Municipal;
- Qualificação técnica;
- Atestados de capacidade técnica;

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

- Minuta do contrato;
- Despacho ao Jurídico;

Era o que cumpria relatar.

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.

Visto isso, o Agente de Contratação, encaminhou os autos do processo a esta Assessoria Jurídica.

II - 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 processo de inexigibilidade.

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 e da Lei Federal nº. 14.133 (Nova Lei de Licitações).

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

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 todos os interessados 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 SEMED e a moralidade administrativa, sobretudo” (2010, p. 187).

Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei Federal nº. 14.133/2021, autorizando a administração a realizar contratação direta, sem licitação.

A norma esculpida no art. 74, inciso I da Lei Federal nº. 14.133/2021, a qual entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição em casos em que a administração pretende realizar a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual. Assim, no caso em comento, a contratação é baseada no art. 74, inciso I, da Lei Federal nº. 14.133/2021, que trata da contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

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;

Em consonância com o exposto acima, no caso dos autos, a administração comprova a notória especialização e a natureza dos serviços técnicos especializados, justificando a impossibilidade de competição.

Insta destacar, ainda, que a matéria em epígrafe é dotada de baixa complexidade jurídica, porquanto, via de regra, restringe-se a conferência documental e adequada instrução processual, a qual será orientada por Lista de Verificação específica para a hipótese de Contratação Direta realizada nos moldes da Lei Federal nº. 14.133/2021.

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

Contudo, vejamos alguns pontos que devem ser observados. A presente manifestação referencial tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Contratação de Empresa Especializada em Serviço, Implantação e Suporte Técnico, Desenvolvimento e Capacitação, por meio da Plataforma Gestor Escolar Web, Composta pelos Sistemas/Módulos Acadêmico (WEB e DESKTOP), Pedagógico (WEB), Portal de Matrículas Online (WEB), Diário de Classe (WEB e APP-MOBILE), Portal do Aluno (WEB e APP-MOBILE), Lotação e Recursos Humanos (WEB), Transporte Escolar (WEB), Para Atender às Necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Anapu/PA.

Desse raciocínio extrai-se primeiramente quanto a obrigatoriedade do procedimento licitatório que decorre de mandamento constitucional previsto no art. 37, inciso XXI da Magna Carta/88. Contudo, a não realização de licitação, também pelo dispositivo constitucional ora citado, pode acontecer, mediante casos ressaltados em legislação que estabeleça normas gerais de licitação e contratação para a SEMED Pública, hipóteses que podem ser caracterizadas ou pela dispensa ou pela inexigibilidade de licitação.

Salientamos ainda o disposto no art. 11, da Lei Federal nº. 14.133/2021 que enfatiza que além da garantia do tratamento isonômico entre os eventuais interessados, a licitação destina-se à obtenção da proposta mais vantajosa para a SEMED. Vantajosidade não se confunde com menor preço, mas com obtenção do bem ou serviço que melhor satisfaça o interesse da SEMED.

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 SEMED obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei Federal nº. 14.133/2021, autorizando a SEMED a realizar contratação direta, sem licitação.

**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA**

A norma esculpida no art. 74, inciso I da Lei Federal nº. 14.133/2021, a qual entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição em casos em que a SEMED pretende fazer a aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

Assim, no caso em comento, a contratação é baseada no art. 74, inciso I, §1º, da Lei Federal nº. 14.133/2021, que trata da contratação direta por inexigibilidade de licitação para aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

Desse modo, analisando os autos tem-se que foi juntada aos autos Declaração de Revenda Autorizada, que informa que apesar de se tratar de Revendedora Autorizada sem Exclusividade em todo o território brasileiro, são os responsáveis com exclusividade em todo o território brasileiro pela Exploração Comercial, prestação de serviços de manutenção e suporte técnico remoto/online com garantia de fabricante, o que justificaria a impossibilidade de competição.

A presente manifestação referencial tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à contratação de serviços que só possam ser fornecidos por representante comercial exclusivos.

No caso em tela, dar-se-á para fins de Contratação de Empresa Especializada em Serviço, Implantação e Suporte Técnico, Desenvolvimento e Capacitação, por meio da Plataforma Gestor Escolar Web, Composta pelos Sistemas/Módulos Acadêmico (WEB e DESKTOP), Pedagógico (WEB), Portal de Matrículas Online (WEB), Diário de Classe (WEB e APP-MOBILE), Portal do Aluno (WEB e APP-MOBILE), Lotação

**ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA**

e Recursos Humanos (WEB), Transporte Escolar (WEB), Para Atender às Necessidades da Secretaria Municipal de Educação de Anapu/PA.

Visto isso, para cumprir os requisitos legais, foram juntados: Documento de Formalização da Demanda - DFD, Despacho para cotação, Estudo Técnico Preliminar - ETP e vantajosidade, Mapa de Riscos, Proposta comercial, Mapa de Cotação, Informação do Saldo/Dotação Orçamentária, Declaração de adequação orçamentária, Despacho de encaminhamento do procedimento a autoridade competente, Termo de Referência, Termo de autorização, Portarias, Autuação, Declarações, Documentação da Empresa, Balanço financeiro da empresa, Habilitação fiscal, Qualificação técnica, Atestados de capacidade técnica e Minuta do contrato;

Atente-se que a Lei Federal nº. 14.133/2021 elenca dentre seus diversos princípios que devem ser observados em sua aplicação, notadamente os Princípios da Impessoalidade, Moralidade, Eficiência, do Interesse Público, da Probidade Administrativa e da Motivação.

A excepcionalidade permite à Administração Pública realizar contratações diretas, nas hipóteses em que o procedimento licitatório é dispensado, consoante art. 75 e naquelas em que ele é inexigível, conforme art. 74 ambos da Lei Federal nº. 14.133/2021.

Assim, no art. 74 da Lei Federal nº. 14.133/2021, o legislador traz um rol exemplificativo de situações que podem caracterizar essa ausência de competição, mas entende que deve 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, podendo ser comprovada conforme indicado no § 1º do mesmo dispositivo legal, vejamos:

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

“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;

in omissis

§ 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 norma supracitada entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição e para a aquisição de materiais, equipamentos, gêneros ou serviços fornecidos por representante comercial exclusivo.

Ressalte-se que as hipóteses previstas nos incisos da norma são meramente exemplificativas, sendo certo que na existência de um caso concreto de inviabilidade de competição que não se enquadre em nenhuma das hipóteses ali referidas, aplica-se o caput do artigo.

Observa-se, ainda, que a norma expressamente enumera algumas exigências e, como exigências legais, dúvida não há de que as mesmas devem ser atendidas integralmente para a efetivação da contratação.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Segundo a doutrinadora Vera Lúcia Machado D'avila, a inexigibilidade de licitação “se define pela impossibilidade de licitar por inexistirem produtos ou bens que tenham características aproximadas e que, indistintamente, possam servir ao interesse público, ou por inexistir pluralidade de particulares que possam satisfazer o fornecimento de bens e serviços”. Nessa toada, a hipótese prevista no inciso I trata do caso de fornecedor exclusivo, ou seja, há um único sujeito em condições de fornecer.

Quanto à comprovação da condição de exclusividade, o parágrafo primeiro do art. 74 da Lei Federal nº. 14.133/2021 prevê que 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.”*

Em estudo dedicado a este dispositivo, a doutrina de Rafael Carvalho Rezende Oliveira assim aduz:

“A redação do novo dispositivo legal é clara ao indicar que a contratação direta, nesse caso, pode envolver não apenas a aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros, mas, também, os serviços. Com isso, supera-se a controvérsia existente na interpretação do antigo art. 25, I da Lei 8.666/1993 que gerava dúvidas sobre a sua incidência na contratação de serviços. De nossa parte, sempre sustentamos que seria possível a inexigibilidade na contratação de serviços prestados por fornecedor exclusivo. Contudo, a Orientação Normativa/AGU 15, que não se revela compatível com a art. 74 da nova Lei de Licitações, restringia a aplicação do referido dispositivo legal

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

aos casos de compras, afastando-o da contratação de serviços. A comprovação da exclusividade do fornecedor, prevista no art. 74, I, da nova Lei de Licitações, será realizada 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 (art. 74, § 1.º, da nova Lei de Licitações). Considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico (art. 74, § 2.º, da nova Lei de Licitações) ”.

Nota-se que a principal diferença entre o art. 74, inciso I, §1º da Lei Federal nº. 14.133/2021 e o art. 25, inciso I da Lei Federal nº. 8.666/93 consiste no fato de que a nova legislação não trouxe expressamente quem deve emitir os atestados de exclusividade para comprovação dessa condição.

Isso porque a simples apresentação do atestado pelas entidades elencadas no art. 25, inciso I da Lei Federal nº. 8.666/93 não eram capazes de, por si só, comprovar a existência de uma situação de inviabilidade absoluta de competição.

Por esta razão, a orientação da doutrina e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União segue no sentido de atribuir ao agente público responsável pela contratação o dever de adoção das medidas necessárias para comprovação da condição de exclusividade além da apresentação dos atestados de exclusividade.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Merece destaque o disposto na Súmula 255 do Tribunal de Contas da União,
in verbis:

Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público, responsável pela contratação, a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

De mesmo modo, há que se considerar que as cartas de exclusividade podem se prestar como elemento indicativo da inexigibilidade, a qual, todavia, requererá ser demonstrada pelo órgão responsável pela contratação.

Tal entendimento encontra amparo na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, sumarizada pelo Acórdão 3.412/2012, cujo trecho relevante ora se transcreve:

A rigor, como meio de prova a demonstrar a inviabilidade de competição, o art. 25, inciso I, da Lei nº 8.666/1993 contenta-se em exigir atestado fornecido por Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou entidades equivalentes que assegure a condição de exclusividade do fornecedor ou do prestador de serviço:

(...)

No entanto, à vista das limitações desses documentos em afirmar a veracidade dos fatos declarados, cuja falibilidade tem sido reiteradamente confirmado em casos concretos, a jurisprudência desta Corte de Contas e a

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

doutrina têm defendido a necessidade de o gestor ir além dos atestados de exclusividade para verificar se, de fato, existe a inviabilidade de competição para fins de declaração de inexigibilidade de licitação,

Neste diapasão, cito as Decisões nº 47/1995-TCU-Plenário e 578/2002-TCU-Plenário, bem como os Acórdão 200/2003-TCU-Segunda Câmara e 838/2004-TCU-Plenário. O Administrativista Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitação e Contratos Administrativos (13ª edição, São Paulo: Dialética, 2009, p. 353-354), assim comenta acerca da ineficácia do referido dispositivo legal [...] (grifo nosso)

Desta feita, com o objetivo de justificar a condição de exclusividade do particular, deve a Administração Pública buscar todo e qualquer documento idôneo capaz de comprovar que o objeto que se pretende adquirir é fornecido e/ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, sob pena de não se configurar a hipótese de inexigibilidade de licitação constante no art. 74, inciso I da Lei Federal nº. 14.133/2021.

Analisada a possibilidade jurídica do processo, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da Lei Federal nº. 14.133/2021, haja vista que a notória especialização restou comprovada, considerando a documentação juntada aliada ao requisito da confiabilidade do gestor na empresa sob análise.

III - 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 nº. 14.133/2021 assim dispõe:

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

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

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

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

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

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

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.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Diante da norma supramencionada, denota-se que as contratações diretas fundamentadas na Lei Federal nº. 14.133/2021 devem seguir obrigatoriamente as exigências elencadas pelo art. 72, dentro das especificidades de cada processo, seja ele de inexigibilidade ou de dispensa de licitação.

Desse modo, o processo que ensejar a contratação direta deve ser adotado com a formalização, a cautela e os critérios necessários.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a Lei Federal nº. 14.133/2021 dispõe em seu art. 73 sob aplicação de sanção ao contratado e ao agente público, no contexto da contratação direta nos casos de dolo, fraude ou erro grosseiro:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Em complemento, o art. 337-E da Lei Federal nº. 14.133/2021 configura como crime em licitações e contratos administrativos “admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei”, cuja pena prevista é de 4 (quatro) a 8 (oito) anos de reclusão e multa.

Isso posto, torna-se imprescindível que o gestor responsável pela contratação na modalidade de inexigibilidade e/ou dispensa de licitação observe criteriosamente os requisitos legais para viabilizar a formalização adequada e regular da contratação direta, se atentando aos termos apresentados nos pareceres do Controle Interno e desta Assessoria Jurídica.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Assim, passamos a verificar se o procedimento em análise obedece aos comandos legais supracitados.

IV - DAS ETAPAS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E EXAME JURÍDICO DOS RESPECTIVOS DOCUMENTOS

A Lei Federal nº. 14.133/2021 conferiu maior destaque à importância do planejamento na fase preparatória da contratação direta, sendo este um dos princípios basilares da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos na forma de seu art. 5º, *in verbis*:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, **serão observados os princípios** da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, **do planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

O planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Para Marçal Justen Filho, o princípio do planejamento representa:

[...] o dever de previsão das ações futuras, abrangendo inclusive eventos não relacionados diretamente à atuação administrativa, de modo a

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

adotar as providências mais adequadas e satisfatórias para a realização das finalidades pretendidas [...].

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos.

Em prol da gestão eficiente dos recursos públicos, é crucial a realização de um planejamento da contratação pública, tendo em vista que é nesta fase em que serão definidas as especificações do objeto, bem como suas quantidades e preços praticados pelo mercado, subsidiando a decisão da Administração quanto a sua necessidade, o tempo, as soluções possíveis, os riscos envolvidos, os recursos financeiros disponíveis e as variáveis previsíveis.

O Documento de Formalização da Demanda consiste em documento obrigatório que deverá constar em qualquer processo de contratação, de acordo com os arts. 12, inciso VII e 72, inciso I da Lei Federal nº. 14.133/2021.

O documento deverá apresentar os elementos que justificam o pedido da contratação, suas especificações e o fundamento legal, demonstrando o interesse público envolvido.

De acordo com o art. 6º, inciso XX da Lei Federal nº. 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar - ETP é o “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”.

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

A sua elaboração será realizada nos termos do art. 18, §1º. Senão vejamos:

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

(...)

§ 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;

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

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;

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

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.

Trata-se de um instrumento de concretização do princípio do planejamento no âmbito das contratações públicas, sendo certo frisar que a própria lei faculta a sua elaboração, conforme redação do art. 72, inciso I da Lei Federal nº. 14.133/2021.

Quanto à realização da Análise de Riscos, o art. 18, inciso X, da Lei Federal nº. 14.133/2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar “a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual”.

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

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XXVII) 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.

Quanto ao Termo de Referência, verifica-se que este passou a ser o documento exigido nas contratações para compras e serviços, excepcionando obras e serviços de engenharia. O artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº. 14.133/2021 dispõe todas as cláusulas e condições essenciais exigidas:

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;

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

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;

Especificamente em relação a compras, também devem ser observadas as exigências do art. 40, §1º, da Lei Federal nº. 14.133/2021, que assim aduz:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

[...]

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Em suma, o Termo de Referência é o documento elaborado na etapa do planejamento da fase preliminar da licitação ou da contratação direta que, em regra, reunirá informações que possibilitará ao gestor a avaliação de viabilidade - técnica e econômica - da futura contratação pública para compras de bens e/ou prestação de serviço, a fim de atender às necessidades da Administração Pública.

O art. 72, inciso II da Lei Federal nº. 14.133/2021 estabelece a necessidade da estimativa da despesa, que deverá ser calculada na forma prevista no art. 23 da mesma lei.

O orçamento estimado das contratações públicas é tratado no artigo 23 da Lei Federal nº. 14.133/2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

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

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

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

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

Nas hipóteses de contratação direta em que não for possível estimar a despesa, conforme disciplina o art. 23, §1º, 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”, em consonância com a redação do art. 23, §4º da Lei Federal nº. 14.133/2021.

A necessidade de declaração da existência de recursos orçamentários está disposta no inciso IV do art. 72 da Lei Federal nº. 14.133/2021, sendo esta, portanto, uma exigência legal prescrita tanto nesta lei quanto na Lei nº 4.320/1962. Senão vejamos:

Lei Federal nº. 14.133/2021:

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;

[...]

Lei Federal nº. 4.320/1964:

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Com efeito, a Administração Pública não poderá realizar nenhuma licitação nem celebrar contrato sem a demonstração da disponibilidade dos recursos, o que precisará estar documentalmente formalizado nos autos do processo.

A Lei Federal nº. 14.133/2021, em seu art. 62, dispõe que a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto do certame, abrangendo documentações jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico-financeiras.

Por oportuno, cabe reforçar a necessidade de verificação da vigência e adequação dos documentos de habilitação, uma vez que não é permitida a celebração de contrato e aquisição de objetos sem que seja comprovada, em sua totalidade, a manutenção das condições de habilitação.

O art. 72, inciso VI, da Lei Federal nº. 14.133/2021, determina que seja justificada a escolha do fornecedor, o que significa dizer, nos casos da contratação direta por inexigibilidade de licitação, que há apenas um produtor, empresa ou representante comercial exclusivo que pode fornecer o item e/ou serviços que necessita a Administração Pública.

Importante frisar que, nos termos do art. 74, §1º, da Lei Federal nº. 14.133/2021, "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."

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

O inciso VIII do art. 72 da nova Lei de Licitações exige que haja a autorização da autoridade competente para que possa ocorrer a contratação direta.

Nos termos do parágrafo único do art. 72 da Lei Federal nº. 14.133/2021, 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.

Com o desiderato de garantir uma boa instrução processual, de se destacar que determinados documentos são imprescindíveis para a adequação formal do feito à pretensão contratual apresentada.

Desta feita, devem ser trazidos aos autos em momento anterior à lavratura do contrato:

- Documentação da pessoa jurídica com a qual se pretenda contratar, em especial o último ato de alteração contratual devidamente registrado e indicação do sócio com poderes de representação, com a vinda da sua Identidade, CPF, número de telefone, endereço eletrônico (e-mail) e do ato legal que legitime tal representação;

- Os documentos necessários para prova da habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, e qualificação técnica e econômico-financeira da contratada, na forma do inciso IV do art. 63 e dos arts. 66, 67, 68 e 69 da Lei Federal nº. 14.133/2021;

- A comprovação da realização dos atos financeiro-orçamentários necessários para a concretização do contrato administrativo, em especial a NAD, pré-empenho e empenho das despesas;

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

Observadas rigorosamente as orientações aqui traçadas, conclui-se ser juridicamente possível o prosseguimento do processo de contratação direta objeto dos presentes autos, sem prejuízo de futuras complementações que se fizerem necessárias a bem do interesse público.

V - CONCLUSÃO

Ressaltamos que o presente exame se limitou aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo do gestor.

Dessa forma, apresento as seguintes conclusões e orientações:

- As aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal, sendo certo que o fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, inciso XXI, da CF/88, o qual determina que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei;

- Existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais, razão pela qual a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento;

- A Lei Federal nº. 14.133/2021, em seu art. 74, inciso I, prevê a que é inexigível a licitação em procedimentos que envolvam a aquisição de materiais, de

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

- Quanto à comprovação da condição de exclusividade, o § 1º do art. 74 da Lei Federal nº. 14.133/2021 prevê que 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 principal diferença entre o art. 74, inciso I, §1º da Lei Federal nº. 14.133/2021 e o art. 25, inciso I da Lei Federal nº. 8.666/93 consiste no fato de que a nova legislação não trouxe expressamente quem deve emitir os atestados de exclusividade para comprovação dessa condição;

- A orientação da doutrina e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União segue no sentido de atribuir ao agente público responsável pela contratação o dever de adoção das medidas necessárias para comprovação da condição de exclusividade além da apresentação dos atestados de exclusividade;

- Todos os processos administrativos de contratação direta, que compreendem os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverão ser instruídos com a documentação prevista no art. 72 da Lei Federal nº. 14.133/2021;

Diante do exposto, aprovamos a minuta do contrato nos termos do art. 74, inciso I da Lei Federal nº. 14.133/2021, a ser firmado com **A M Abucater de Santana ME (Smart Tecnologia)**, inscrita no **CNPJ nº. 13.619.970/0001-11**, por inexigibilidade de licitação.

Verificamos que quanto aos aspectos jurídico-formais, não há óbice legal ao prosseguimento do procedimento de inexigibilidade para a pretendida contratação,

ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAPU
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE ANAPU
ASSESSORIA JURÍDICA

desde que seguidas as orientações acima, na forma da Minuta, Termo de Referência e anexos, as quais foram elaboradas em consonância com a legislação disciplinadora da matéria.

É o PARECER, que submetemos à consideração da Autoridade superior.

S. M. J.

Anapu/PA, 10 de janeiro de 2025.



CAROL IARLA LEAL LEITE
Assessora Jurídica da Secretaria Municipal de Educação de ANAPU/PA
OAB/PA nº. 13.402