

## PARECER JURÍDICO

**INTERESSADO:** Departamento de Licitação

**REFERÊNCIA:** LICITAÇÃO NA MODALIDADE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – PROCESSO ADMINISTRATIVO 160401/2024 – FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PACAJÁ/PA.

**ASSUNTO:** INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N°6.2024-003-FME – PROCESSO ADMINISTRATIVO 160401/2024 – FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PACAJÁ/PA. SOLICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE LICENÇAS ANUAIS DE FERRAMENTAS ON-LINE DE PESQUISA E COMPARAÇÃO DE PREÇOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, QUE CONSISTE NUM SISTEMA DE PESQUISAS BASEADO EM RESULTADOS DE LICITAÇÕES ADJUDICADAS E HOMOLOGADAS DISPONÍVEIS NO PAINEL DE PREÇOS, VISANDO FORNECER SUBSÍDIOS E FACILITAR A PESQUISA DE PREÇOS PARA OBTENÇÃO DO PREÇO DE REFERENCIA DE ACORDO COM AS NECESSIDADES DA DIVISÃO DE COMPRAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PACAJÁ/PA. EMPRESA NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA, CNPJ: 07.797.967/0001-95.

**EMENTA:** Direito Administrativo. Secretaria Municipal de Educação de Pacajá. Inexigibilidade – Parecer Jurídico. Possibilidade- Lei N° 14.133/21.

## 1. RELATÓRIO

O presente processo administrativo foi encaminhado a esta Procuradoria Jurídica para análise acerca da proposta de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da pessoa jurídica NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA (CNPJ/MF n° 07.797.967/0001- 95) detentora de exclusividade sobre o fornecimento da ferramenta de pesquisa “Banco de Preços”.

O Departamento de Licitação requereu parecer sobre os procedimentos adotados no âmbito do processo de SOLICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE LICENÇAS ANUAIS DE FERRAMENTAS ONLINE DE PESQUISA E COMPARAÇÃO DE PREÇOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, QUE CONSISTE NUM SISTEMA DE PESQUISAS BASEADO EM RESULTADOS DE LICITAÇÕES ADJUDICADAS E HOMOLOGADAS DISPONÍVEIS NO PAINEL DE PREÇOS, VISANDO FORNECER SUBSÍDIOS E FACILITAR A PESQUISA DE PREÇOS PARA OBTENÇÃO DO PREÇO DE REFERÊNCIA DE ACORDO COM AS NECESSIDADES DA DIVISÃO DE COMPRAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PACAJÁ/PA.

Com efeito, no caso, foi apresentado o respectivo Documento de Formalização da Demanda-DFD.

O Secretário Municipal Adjunto de Licitação após a análise das justificativas apresentadas pelo setor demandante, se manifestou favoravelmente ao prosseguimento do processo.

Constam nos autos, ademais, Documento de Formalização da Demanda-DFD, Estudos Técnicos Preliminares-ETP, Termo de Referência, Mapa de risco para a fase de planejamento da contratação, Pesquisa de preço, Dotação Orçamentária, Certidões da contratada, Razão da Escolha, Autorização de instauração de Procedimento Licitatório, Autuação pelo Agente de Contratação, minuta do Contrato e Despacho a Assessoria Jurídica. É o que cumpre relatar.

Passo à fundamentação do parecer.

## 2. PRELIMINARMENTE

### 2.1 PARECER JURÍDICO. PRERROGATIVA PREVISTA NO ARTIGO 133 DA CRFB/1988. MANIFESTAÇÃO FUNDAMENTADA NO LIVRE EXERCÍCIO PROFISSIONAL.

Inicialmente, o “caput” do Artigo 133 da CRFB/1988 estabelece, “in verbis”:

Art. 133 da CF/1988 – O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Neste visio, vale também citar o artigo 7º, inciso I do artigo do Estatuto da OAB, “in verbis”:

Art. 7º São direitos do advogado: I - exercer, com liberdade, a profissão em todo o território nacional;

Registre-se que o presente Parecer, apesar de sua importância para tratar do assunto não tem efeito vinculante e tampouco caráter decisório. Trazemos à baila que, a autoridade, a quem couber a sua análise, terá plenos poderes para acolhê-lo “in totum”, ou parcialmente, ou ainda rejeitá-lo em face ao ato administrativo final.

A propósito, ensina JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

*“Os pareceres consubstanciam opiniões, pontos de vista de alguns agentes administrativos sobre matéria submetida à sua apreciação. (...). Refletindo um juízo de valor, uma opinião pessoal do parecerista, o parecer não vincula a autoridade que tem competência decisória, ou seja, aquela a quem cabe praticar o ato administrativo final. Trata-se de atos diversos - o parecer e o ato que o aprova ou rejeita. Como tais atos têm conteúdos antagônicos, o agente que opina nunca poderá ser o que decide”.*

Portanto, não sendo demais, **frisamos que a presente peça possui tão somente caráter orientativo, não constituindo efeito vinculativo e/ou conclusivo sobre o tema em debate**, a guisa de melhor juízo da autoridade executiva competente para apreciar a matéria, além do que “o agente que opina nunca poderá ser o que decide”.

### 2.2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PREVISTO NA CRFB/1988.

Em se tratando de Administração Pública, o que se deve ter em mira, especialmente, são os conjuntos de princípios constitucionais que devem ser respeitados e que servem de orientação para a atuação e conduta da Municipalidade perante os seus munícipes, servidores efetivos, contratados e demais envolvidos.

O artigo 37 da Carta Magna de 1988, relativamente à forma de atuação da Administração Pública, para o presente caso, textualiza que a Administração Pública obedecerá ao princípio da legalidade. Assim sendo é importante destacar que a Administração Pública só pode realizar aquilo que está previsto em Lei.

O princípio da legalidade é corolário da própria noção de Estado Democrático de Direito, afinal, se somos um Estado regido por leis, que assegura a participação democrática, obviamente deveria mesmo ser assegurado aos indivíduos o direito de expressar a sua vontade com liberdade, longe de empecilhos. Por isso o princípio da legalidade é verdadeiramente uma garantia dada pela Constituição Federal a todo e qualquer particular.

### 3. DA FUNDAMENTAÇÃO.

Passo a priori fundamento, e posteriori a opinar.

Como regra a Administração Pública para contratar serviços ou adquirir produtos ou serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo licitatório (inteligência do art. 37, inciso XXI da CF/88), contudo a mesma Carta Magna ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, vejamos:

“Art. 37. *Omissis*

(...)

XXI - 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, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

(...)” (grifamos).

A obrigação de prévia licitação possui dois aspectos basilares, o primeiro é assegurar isonomia de oportunidades entre os interessados na contratação, dando-se efetividade aos princípios da impessoalidade e da moralidade; o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Regulando o dispositivo supracitado, coube ao legislador ordinário à incumbência de delinear as modalidades de licitação e traçar as regras de procedimentos que podem ser adotados pela Administração Pública.

Logo, toda licitação deve ser pautada em princípios e regras previstas no texto constitucional e infraconstitucional, sendo de suma importância que o procedimento licitatório seja fruto da observância do que dispõe a Lei nº 14.133/2021.

### 3.1- DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO – INEXIGIBILIDADE

É por meio da licitação que a Administração Pública apura e seleciona, dentre os interessados em com ela contratar, aquele que em condições de igualdade e atendidos os requisitos habilitatórios apresenta a oferta que melhor satisfaça o interesse público a ser atendido na contratação.

Todavia, existem situações em que a Administração, embora possa realizar o processo de licitação, em razão de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame.

A Lei de Licitações nº 14.133/2021 prevê hipóteses excepcionais de contratação direta, em que, legitimamente, a Administração Pública pode celebrar contratos sem a prévia realização de procedimento licitatório. Essas hipóteses legais consistem nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação previstos nos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, respectivamente.

Noutros casos, o Administrador se encontra diante de situações ora materiais, ora jurídicas que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos pelo art. 74 da Lei de licitação anterior. Veja-se:

**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;**

Por seu turno, as hipóteses de inexigibilidade, diferente dos casos de dispensa, trazem absolutamente inviabilidade da competição, seja pela exclusividade do fornecedor, seja pela singularidade dos serviços técnicos, seja pela natureza artística ou pela consagração pública do indivíduo a ser contratado. Os serviços ou bens só podem ser fornecidos por determinada empresa ou indivíduo, dadas as suas características singulares.

Ainda a propósito, é firme o ensinamento doutrinário de que:

“a contratação direta, em caso de inexigibilidade de licitação, resulta da inviabilidade de competição”, notadamente em razão de ser inviável a competição por meio de certame licitatório, uma vez que “se

trata de produtor ou fornecedor exclusivo” do bem a ser adquirido (MARINELA, Fernanda. Manual de Direito Administrativo. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 433).

**No caso em tela, a inexigibilidade se justifica por ser a ferramenta de pesquisa “Banco de Preços” a única capaz de atender à demanda da secretaria Municipal de Educação de Pacajá, sendo a empresa NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda. fornecedora exclusiva do serviço almejado, o que inviabiliza o procedimento competitivo.**

Como já aqui exposto, a razão da escolha do fornecedor se deve à condição de inviabilidade de competição. E, no que se refere à justificativa de preço, bem evidencia que o valor de R\$ 23.920,00 (vinte e tres mil, novecentos e vinte reais) cobrado para outros órgãos públicos, o que afasta a hipótese de abusividade

### **3.2- DO PLANEJAMENTO - ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

A fase de planejamento para as contratações públicas representa requisito obrigatório, que deverá ser observado pela Administração Pública, ainda que venha a realizar aquisições por dispensa ou inexigibilidade de licitação, sendo inclusive o Princípio do Planejamento um dos princípios elencados como de observância obrigatória pela nova Lei de Licitações, 14.133/2021, na forma do art. 5º:

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). (destacamos).

Para os processos de contratação direta, a nova Lei 14.133/2021 exige que sua instrução contenha os seguintes documentos:

**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.

O inciso I do artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os processos de contratação por inexigibilidade de licitação devem ser instruídos com o documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos e termo de referência. A unidade requisitante apresentou o ETP no dos autos contendo todos os elementos formais elencados no artigo 18, §1º, da Lei 14133/21, sendo passível de aprovação.

### 3.3- DA PESQUISA DE PREÇOS/CONTRATAÇÃO DIRETA

A estimativa do preço ofertado pelo fornecedor singular foi aferida com base nos valores publicados em outras contratações públicas do mesmo objeto, os quais permitem inferir que o preço da contratação não deverá superar o atual limite para contratação da espécie. Logo, o fornecedor ofereceu o preço idêntico do serviço a todos os órgãos e entes públicos.

### 3.4- DO TERMO DE REFERÊNCIA

No termo de referência os elementos que o integram caracterizam de forma suficiente a demanda, contendo: OBJETO; DA JUSTIFICATIVA; DA FUNDAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO; DA RAZÃO DA ESCOLHA; ESTIMATIVA E JUSTIFICATIVA DAS QUANTIDADES; REQUISITOS MÍNIMOS PARA CONTRATAÇÃO; DO PRAZO; LOCAL; CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO DO OBJETO; DA DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA; DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO; DO PRAZO DE VIGÊNCIA DO CONTRATO; DO PRAZO DE ASSINATURA DO CONTRATO; DAS PROPOSTAS APRESENTADAS; DA OBRIGAÇÃO DA CONTRATADA; OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE; DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS.

Observe-se que na definição de termo de referência, contida no art. 6º, inciso XXIII da Lei 14.133/2021 há um rol de parâmetros e elementos que devem estar contemplados nesse documento de planejamento, conforme segue.

Nesse aspecto, a Unidade Requisitante apresentou o Termo de Referência, contendo o objeto da contratação, bem como os elementos mínimos, cotejando-se os elementos que integram o termo de referência da contratação em apreço com os contidos

na legislação, examina-se que o seu conteúdo atende às prescrições normativas, podendo ser o mesmo aprovado.

Assim sendo, conclui-se que poderá ser efetuada a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, devendo ser publicado no sítio oficial deste Município e no PNCP o ato de sua autorização, na forma do Parágrafo Único do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

#### 4 - CONCLUSÃO.

*Ex positis*, essa Assessoria Jurídica conclui, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, diante da documentação acostada aos autos, dada a regularidade do certame, que foi realizado na modalidade Inexigibilidade de Licitação, dando transparência, lisura, legalidade, modalidade e probidade ao processo, esta Assessoria Jurídica **OPINA** pela **legalidade** da contratação por inexigibilidade de licitação da empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA (CNPJ/MF nº 07.797.967/0001- 95), com fundamento 74, I, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Na oportunidade, reitera-se que se trata o presente parecer jurídico de liberdade de opinião do profissional, conforme o entendimento jurisprudencial mencionado no tópico inicial, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao Gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência.

Remetam-se os autos ao setor competente para dar prosseguimento no feito.

**Este é o parecer.**

Salvo melhor entendimento de superior hierárquico.

**Pacajá – PA, 28 de maio de 2024.**

---

**DRA. LETICIA DE JESUS DA SILVA**

*Assessora Jurídica*

OAB/PA 34.510