



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE OURÉM
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE Nº 004/2025
REQUERENTE: COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.
OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE ASSINATURA DE FERRAMENTA DE PESQUISA E COMPARAÇÃO DE PREÇOS PRATICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 74, I, DA LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS

I- RELATORIO

Os autos foram encaminhados a esta Assessoria Jurídico para análise dos procedimentos adotados no Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 004/2025, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Ourém, que tem por objeto a contratação da empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 07.797.967/0001-95, para o fornecimento de assinatura de ferramenta de pesquisa e comparação de preços praticados pela Administração Pública, de acordo com o estabelecido no Termo de Referência apresentado.

Com os autos, dentre outros documentos, foram apresentados os seguintes:

- a) Documento de Formalização da Demanda –DFD;
- b) Cotação e vantajosidade;
- c) Estudo Técnico Preliminar- ETP;
- d) Termo de Referência;
- e) Proposta comercial;
- f) Declaração de Adequação Orçamentária;
- g) Termo de Autorização do Chefe do Executivo;
- h) Documentação da Empresa;
- i) Certidões Negativas;
- j) Declarações;
- k) Capacidade Técnica;
- l) Minuta de inexigibilidade;
- m) Despacho ao Jurídico.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE OURÉM
ASSESSORIA JURÍDICA

É o breve relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

Ressalta-se que a análise aqui realizada se restringe a verificar, do ponto de vista jurídico formal, a regularidade para realização do processo de inexigibilidade, bem como se é caso desta modalidade de processo administrativo, não adentrando em aspectos técnicos e econômicos, bem como estarem resguardados o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e a conveniência da prática do ato administrativo.

O parecer jurídico tem caráter meramente opinativo, não vinculando a decisão do Chefe do Poder Executivo, cabendo a este a decisão sobre a conveniência e oportunidade da contratação.

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório. Cabe ao Administrador Público a escolha do ajuste que seja mais vantajoso 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 Nova Lei de Licitações nº 14.133/2021.

Entretanto, a própria Constituição da República delega às legislações infraconstitucionais o possível modo de operar, estando dentre eles as hipóteses em que as contratações da Administração não serão precedidas de processos licitatórios, mas que por obrigatoriedade devem ser precedidas de um processo administrativo, que deverá estar de acordo com o disposto no art. 72 da Nova Lei de Licitações.

Essas exceções são as chamadas dispensa e inexigibilidade de licitação e estão definidas nos artigos 74 e 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, respectivamente.

Dentro do cenário fático é relevante enfatizar que a inexigibilidade de licitação é utilizada em casos que houver inviabilidade de competição, tratando-se de ato vinculado em que a administração não tem outra escolha, senão contratar, ocasião que a lei de licitações estabeleceu hipóteses legais em rol exemplificativo, como podemos observar na letra da lei, ao estabelecer o termo “em especial”.

Cumprе esclarecer, inicialmente, que referida contratação decorre, necessariamente, de processo inexigibilidade de licitação previsto no art. 74 da Lei nº 14.133/2021, que sofreu relevante alteração em relação à inexigibilidade da Lei de Licitações anterior, já que, atualmente, não existe mais o critério de singularidade para se considerar a contratação de serviços técnicos especializados.

É importante ressaltar que o legislador não cuidou de esclarecer o conceito de viabilidade de competição, limitando-se a trazer um rol de hipóteses (exemplificativo) na qual se presumiu a impossibilidade de competição entre os licitantes, em razão da natureza dos produtos e/ou serviços que serão adquiridos pela Administração.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE OURÉM
ASSESSORIA JURÍDICA

Neste sentido, vejamos as hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas na Lei nº 14.133/2021:

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

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;

II- contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

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

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV- objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V- aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE OURÉM
ASSESSORIA JURÍDICA

A partir da leitura do dispositivo acima, observa-se que o legislador teve dificuldade em regular todos os eventos que poderiam conduzir à inviabilidade de competição, sendo possível afirmar que, via de regra, a inexigibilidade de licitação restará configurada quando houver:

- a) ausência de pluralidade de alternativas;
- b) ausência de mercado concorrencial;
- c) ausência de objetividade na seleção do objeto;
- d) ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

No caso concreto, a escolha recaiu a favor da empresa NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA. inscrita no CNPJ sob o nº 07.797.967/0001-95, Inscrição Estadual sob o nº 90547068-01, em decorrência da mesma ter a notoriedade e qualificação pertinente ao objeto demandado, visto que, apresentou toda a documentação referente a habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, de capacidade técnica e financeira, e, ainda, a proposta comercial compatível com as necessidades deste órgão. Além disso, a escolha do fornecedor se deu principalmente, devido o mesmo ter experiências na execução dos serviços que serão utilizados pela Prefeitura Municipal de Ourém, estando a contratação inserida no inc. I, do art. 74. Vejamos:

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;
(...)

Observa-se que a inexigibilidade está amparada no citado Art. 74, inciso I, pois nota-se a ausência de objetividade na seleção do objeto, posto que a contratação ora perseguida está intrinsecamente relacionada à credibilidade da empresa a ser contratada.

Conforme observa-se da leitura do Art. 74, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição, ou seja, quando é inconcebível considerar uma disputa pelo fato de existir um único objeto apto a satisfazer um interesse. Ou seja, a competição é inviável quando não há opção para a Administração senão contratar determinado particular.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE OURÉM
ASSESSORIA JURÍDICA

No que diz respeito à justificativa do preço, cumpre observar que os atos que antecedem qualquer hipótese de contratação direta não recebem um tratamento diferenciado, nem simplificador, daqueles que precedem a contratação mediante o procedimento licitatório. O agente público está obrigado a seguir um procedimento administrativo destinado a assegurar a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais aplicáveis a toda contratação pública. Permanece o dever de buscar e concretizar a melhor contratação possível.

Todos os meios possíveis e idôneos devem ser considerados pelo agente público para demonstrar que o preço cobrado do fornecedor escolhido é razoável. Cumpre-se, assim, o princípio administrativo da motivação necessária e confere-se segurança ao negócio jurídico que se formalizará, sobretudo em relação à norma do art. 169 da Lei nº 14.133/2021, que determina que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, além de estar subordinadas ao controle social.

Vale observar que a jurisprudência do TCU é firme em indicar que a realização de pesquisa de preços de mercado, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade (2.742/2017–1ª Câmara, 1.022/2013–Plenário, 3.506/2009-1ª Câmara, 1.379/2007-Plenário).

Em 2015, o Tribunal foi ainda mais específico em apontar diferenças entre o procedimento de justificação de preços na inexigibilidade e na dispensa de licitação:

Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que este Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Informativo TCU 188/2014). E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE OURÉM
ASSESSORIA JURÍDICA

Portanto, a justificativa do preço em contratações diretas (art. 72, inc. VII, da Lei 14.133/2021) deve ser realizada em caso de inexigibilidade e dispensa.

Por outro lado, não é desconhecido que por diversas vezes a pesquisa de preços é inviável ou mesmo torna-se muito morosa, haja vista o reiterado desinteresse das empresas em elaborar propostas sem qualquer garantia de contratação. Nesses casos, a atividade administrativa não deve ficar à mercê de circunstâncias de mercado, retardando uma contratação direta e até causando eventuais prejuízos ao órgão, por dificuldades na pesquisa de preços.

Sendo este o caso, recomenda-se, portanto, que o setor responsável pela pesquisa de preços demonstre as dificuldades encontradas na prática, como forma de justificar, por exemplo, a não obtenção do mínimo de três propostas.

Na jurisprudência do TCU, é possível identificar a preocupação do Tribunal em relação a fatores externos que podem prejudicar a correta e célere instrução de um processo de contratação. Diante de eventuais dificuldades na pesquisa de preços, basta o gestor comprovar a existência dessas limitações, evitando assim que o processo de contratação se arraste no tempo (acórdão n.º 2.203/2005 1ª Câmara).

Cabe destacar ainda que a realização de pesquisa de preços não obriga, necessariamente, a Administração a contratar a proposta de menor preço, podendo e devendo levar em consideração outros critérios, como a experiência e qualidade do serviço prestado em outras ocasiões.

A conduta da Administração de eventualmente eleger a melhor proposta técnica em detrimento do menor preço possui respaldo em balizada jurisprudência, conforme os trechos das obras dos ilustres administrativistas Marçal Justen Filho e Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, a saber:

O dispositivo abrange contratações que não se orientam exclusivamente pelo princípio da vantajosidade. Muitas vezes, afirma-se que a contratação fundada no inc. XIII deve ser realizada pelo menor preço possível. Essa formulação não pode ser admitida, eis que tornaria inútil o dispositivo. Se a instituição dispusesse de condições de ofertar o menor preço possível, então bastaria realizar licitação com a participação inclusive de outras entidades que não preenchessem os requisitos previstos no dispositivo. (Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ed. Dialética, 14ª ed., 2010)



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE OURÉM
ASSESSORIA JURÍDICA

Ao ensejo, cabe antecipar, porém, que o inciso [art. 24, XIII não exige que o preço seja compatível com o de mercado, aceitando-se justificativa para o descompasso entre o preço contratado e o praticado no comércio. Às vezes a vantagem auferida com a contratação direta não está no preço, mas em algum fator. (Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, in Contratação Direta sem Licitação, Ed. Fórum, 6ª ed., 2007)

A Orientação Normativa nº 17 da Advocacia-Geral da União, de 01/04/09, estatui o seguinte:

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.

Na hipótese vertente, há justificativas nos autos que permitem concluir pela adequação da proposta formulada pela empresa aos valores praticados no mercado, na peculiar situação de exclusividade, por parte de uma empresa, dos direitos decorrentes da propriedade intelectual.

Cuidando-se de fornecedor único para o tipo de serviço escolhido pelo órgão consulente e situando-se o valor dentro de uma aparente normalidade de mercado, nos termos da justificativa apresentada pelo interessado, reputa-se igualmente atendido o requisito inscrito no inciso I do art. 74 da Lei 14.133/2021.

De toda sorte, tal como ocorre em relação às razões da escolha do fornecedor, o exame da adequação do preço e a formalização da justificativa competem exclusivamente ao administrador.

De todo modo, observa-se que a Administração realizou a necessária pesquisa de preços, denotando a correição do valor proposto e indicando que este se encontra dentro da realidade de mercado.

Da mesma forma, devem ser verificadas todas as condições habilitatórias da empresa (habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista), renovando-se eventuais documentos vencidos antes da assinatura do instrumento contratual

Em relação a instrução processual realizada pelos servidores da área, observa-se que foram cumpridos o disposto no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, que trata do processo de contratação direta, tendo sido apresentados os documentos de



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE OURÉM
ASSESSORIA JURÍDICA

formalização de demanda, o estudo técnico preliminar, o termo de referência, a estimativa de despesa, a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, a justificativa da escolha da empresa a ser contratada, bem como a justificativa de preço, e ainda a autorização do administrador

Observa-se ainda, que os servidores responsáveis pelo procedimento administrativo seguiram o disposto no referido artigo, juntando aos autos os documentos do contratado que comprovam que a empresa preenche os requisitos de habilitação e a qualificação mínima necessária.

Quanto à minuta do contrato, verifica-se que atendeu os requisitos mínimos dispostos no art. 92 da Nova Lei de Licitações.

A Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira informa que há dotação orçamentária prevista para a demanda, cumprido o previsto no art. 167, I e II da Constituição Federal e o art. 72, IV da Lei n.º 14.133/2021.

No mais, destaca-se a necessidade de cumprimento da exigência contida no parágrafo único do art. 72, que 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, e, ainda o disposto no art. 94 da Lei n.º 14.133/2021, devendo o contrato ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) sendo esta condição indispensável para a eficácia do mesmo e de seus futuros aditamentos.

Por fim, nunca é demais lembrar que a ausência de licitação não equivale à contratação informal, bem como não autoriza o ente público a efetuar escolhas arbitrárias ou inadequadas à satisfação do interesse público, devendo a escolha observar os critérios de exclusividade na prestação dos serviços, conforme consta no presente processo.

Ratifica-se, por oportuno, a necessidade sob a ótica legal de que todos os documentos de qualificação financeira, ainda que presentes aos autos, deverão ser conferidos, de forma reiterada e repetida, com o fito de restarem válidos e regulares quando da assinatura do instrumento contratual, por força de determinação legal, como previsto na Lei n. 14.133/2021.

III- CONCLUSÃO

Diante do exposto, em atenção à consulta formulada, não se identificam óbices ao prosseguimento da contratação sobre a qual versa o presente processo administrativo.

O presente exame se deu a pedido da Administração, enfocando-se apenas aspectos legais, com base nos elementos fornecidos pelo gestor, dentro dos limites de competência desta Assessoria Jurídica.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE OURÉM
ASSESSORIA JURÍDICA

Não foram analisados aspectos técnicos referentes à contratação, orçamentos, metas e planilhas, assim como aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, pois desbordam do âmbito de competência desta Assessoria Jurídica, sendo a presente manifestação, portanto, de caráter estritamente jurídico, não tendo o condão de cancelar opções técnicas eleitas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade sobre os termos do contrato a ser firmado.

Desta forma, analisando este Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 004/2025, observa-se que se encontra de acordo com os requisitos exigidos pela Lei 14.133/2021, e OPINA-SE pela regularidade dos procedimentos adotados, bem como da minuta do contrato.

É o parecer, S.M.J.

Ourém/PA, 20 de janeiro de 2025.

RAFAEL DUQUE ESTRADA DE OLIVEIRA PERON
ASSESSOR JURÍDICO
OAB/PA-19.681