



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Parecer n° 091/2024/AG/ALE/RO

Processo n° 100.017.000062/2024-62

Assunto: contratação direta e inexigibilidade de licitação (art. 74, I, Lei n° 14.133/21)

Destinatária: Secretaria Administrativa

Contratação Direta. Inexigibilidade de licitação (art. 74, I, Lei n° 14.133/21). Aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos. Contratação de empresa especializada na concessão de licença ao portal GOVPLAN. Estudo técnico preliminar e Termo de Referência. Requisitos de habilitação técnica, jurídica e fiscal aferíveis novamente quando da assinatura do contrato. Publicação do aviso da contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio oficial (art. 72, parágrafo único, Lei n° 14.133/21). Opinitivo pela possibilidade jurídica da contratação.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, em virtude do que constou no despacho n° 0276205/2024-ALE/SEC-PLAN, com origem na Secretaria Administrativa (0229979), para fins de análise da regularidade jurídica relativa ao procedimento de contratação direta, na modalidade inexigibilidade, para a contratação de empresa especializada na concessão de licença ao portal GOVPLAN.
2. O citado portal é projetado para ajudar no desenvolvimento, na implementação e no monitoramento do Plano Anual de Contratações (PCA) de que trata a Lei n° 14.133, de 2021, incluindo treinamento ilimitado para os usuários, suporte ilimitado realizado via WhatsApp, chat online, telefone, e-mail e videoconferência que irão permitir a elaboração dos Planos Anuais das contratações da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, conforme documento de oficialização de demanda n° 0230565/2024-ALE/SEC-ADM (0230565).



3. A motivação/justificativa apresentada pela área demandante foi “contratação de uma ferramenta tecnológica, irá otimizar a elaboração do Plano de Contratações Anual - PCA da Assembleia Legislativa e consequentemente aperfeiçoamento da governança e a gestão de suas contratações, possibilitando a maximização dos resultados institucionais e o uso racional dos recursos públicos”, a partir de requerimento (0229979) e documento de oficialização da demanda (0230565), ambos oriundos da Secretaria Administrativa, com fundamento no art. 74, I da Lei nº 14.133/2021.
4. A Secretaria Administrativa reportou a informação constante do Termo de Referência (0255947) sustentando que a empresa GovPlan Sistemas Inteligentes Ltda possui “exclusividade no sistema de planejamento governamental” projetado para auxiliar as Instituições Públicas no desenvolvimento, implantação, e monitoramento do plano de contratações anual”, inclusive tendo sido apresentado Atestado de Exclusividade (0255947 – fl. 33) emitido pela Associação Comercial do Paraná (ACP).
5. O termo de referência foi aprovado pelo sr. Secretário-Geral, conforme despacho nº 270665/2024-ALE/SEC-GERAL, visando a concessão de licença ao portal GOVPLAN, sistema projetado para ajudar no desenvolvimento, implementação e monitoramento do Plano Anual de Contratações (PCA).
6. Para a regularidade do procedimento, os autos foram instruídos com os seguintes documentos, entre outros:
 - i. Memorando nº 0212897/2024-ALE/SEC-ADM - Conhecimento e manifestação acerca da possibilidade de criação de ferramenta tecnológica para elaboração do Plano de Contratações Anual – PCA (0229979);
 - ii. Documento de Oficialização de Demanda (0230565);
 - iii. Despacho 0246667;
 - iv. Proposta (0255941);
 - v. Documento - Documentação da Empresa (0255945);
 - vi. Estudo Técnico Preliminar (0255947);
 - vii. Comprovante (0256374);
 - viii. Mapa Gerenciamento de Risco (0256375);
 - ix. Termo de Referência (0256376);
 - x. Minuta de Contrato (0256396);
 - xi. Despacho – Aprovação do Termo de Referência (0270665);
 - xii. Anexo - Certidões Atualizadas (0275411);
 - xiii. Anexo - Certidões Impedimento (0275788);
 - xiv. Despacho CPL/2024 (0275795);



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

- xv. Despacho - autorização da emissão da nota de crédito (0276056);
- xvi. Pré-empenho 2024PE000069 (0276176);
- xvii. Despacho – Reserva Orçamentária (0276205).

7. Em despacho nº 0275795/2024-ALE/SCL/CPL (0275795), a Comissão Permanente de Licitação – CPL destacou que os documentos apresentados (0275411 e 0275788) atendem os requisitos mínimos de habilitação estabelecidos na Lei nº 14.133/21, bem como o valor cobrado, de acordo com o preço praticado pela empresa em prestação de serviço similar anterior, conforme demonstrado nos documentos juntados aos autos através do e-DOC 0256374.
8. A Comissão Permanente de Licitação (CPL), em despacho nº 0275795/2024-ALE/SCL/CPL (0275795), submeteu os autos para a autorização da emissão da nota de crédito, verificando-se, ainda, os seguintes apontamentos: (i) os documentos apresentados (0275411 e 0275788) atendem os requisitos mínimos de habilitação estabelecidos na Lei nº 14.133/21; e (ii) o valor cobrado está de acordo com o preço praticado pela empresa em prestação de serviço similar anterior, conforme demonstrado nos documentos juntados aos autos através do e-DOC 0256374.
9. Conforme as informações contidas em despacho nº 0276056, deliberado pelo Secretário Geral, que autorizou a emissão de nota de crédito e o despacho nº 0275795, exarado pela Superintendência de Compras e Licitações (SCL) - Comissão Permanente de Licitação, foi emitida a nota de crédito - pré-empenho nº 2024PE000069, no valor de R\$ 56.368,70 (cinquenta e seis mil trezentos e sessenta e oito reais e setenta centavos), destinada à contratação de empresa especializada na concessão de licença ao portal GOVPLAN, inserida aos autos de acordo com o documento nº 0276176.
10. Nada mais havendo, é o relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA



11. Preliminarmente, registre-se que a presente manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe a este órgão consultivo prestar sua lida sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração. Ademais, as declarações emitidas pelos agentes que até então participaram gozam de presunção de legitimidade e veracidade, não cabendo ao parecerista, exceto na hipótese de notória e evidente incompatibilidade, impugnar tais atos quanto à sua fidedignidade.
12. A Constituição da República, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta, como o caso ora submetido à análise:

CF, Art. 37

(...)

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.

13. A licitação pública pode ser definida como o meio pelo qual a Administração Pública contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, dentre outros, nos termos da Lei Federal n.º 14.133/2021, de 1º de abril de 2021:

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).



14. Em casos excepcionais a exigência do procedimento licitatório com ampla competição pode ser afastada, mas somente a partir das hipóteses elencadas em lei.
15. Desta forma, a Lei nº 14.133/21 previu casos de contratação direta, quando será dispensada, dispensável ou inexigível a licitação. Em resumo: a licitação inexigível (art. 74) – a licitação é juridicamente impossível por impossibilidade de competição em razão da inexistência de pluralidade de potenciais interessados; licitação dispensável (art. 75) – a lei possibilita ao administrador dispensar a licitação, cabendo a este a decisão discricionária entre a sua realização ou não e, por fim, a licitação dispensada (art. 76, I e II) segundo a qual deve prevalecer o entendimento de que se trata de ato vinculado, tendo sido a licitação dispensada diretamente pela lei.
16. Dentre as hipóteses de contratação direta, destaca-se, para os propósitos deste parecer, a inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição 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, com espeque no 74, inciso I, da Lei nº 14.133/21, *in verbis*:

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;

17. Nota-se que, no geral, o Estudo Técnico Preliminar - ETP (0255947) contém os elementos essenciais à contratação, uma vez que o documento contempla os elementos exigidos pelo 1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021. No entanto, verifica-se que alguns tópicos do ETP (item 8 – Levantamento de mercado e justificativa da escolha e item 8 – Solução 3: Atestado de Exclusividade exarado pela Associação Comercial do Paraná) carecem de complementação.



18. É de conhecimento geral que as contratações públicas são, em regra, precedidas de procedimento licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, por força do que prescreve a Constituição Federal em seu art. 37, inciso XXI.
19. No caso em análise, conforme já descrito em itens 16/17, a proposta de contratação encontra-se fundamentada na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, aplicável quando o objeto pretendido só puder ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.
20. É evidente, contudo, que, na hipótese do art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, a inviabilidade de competição somente se faz presente porquanto precedida de uma análise anterior, **na qual se definiu um único produto ou serviço como sendo apto a atender a necessidade estatal.**
21. Essa análise anterior é realizada no Estudo Técnico Preliminar, mediante avaliação da necessidade da contratação e análise das alternativas possíveis, indicando-se, ao final, a melhor solução para o problema a ser resolvido, sob os pontos de vista técnico e econômico. Por oportuno, cumpre transcrever o teor do §1º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

V_- levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refulgos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

22. Em análise ao ETP (0255947) apresentado, nota-se que, no tópico 8, relativo ao levantamento de mercado e ou justificativa da escolha, foi feita a indicação de 3 (três) soluções/alternativas para a implementação do Plano de Contratação Anual da seguinte forma:

- i. **Solução 1:** Para fins de execução direta, esta Administração teria que, por recursos próprios, desenvolver a ferramenta de TIC em tela para elaboração do Plano de Contratações Anual - PCA, de responsabilidade da Superintendência de Tecnologia da Informação – STI/ALE.
- ii. **Solução 2:** O Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC, disponível na Plataforma de Compras do Governo Federal, conta com histórico temporal de existência mais dilatado, sendo disponibilizado sem custos adicionais pelo Poder Executivo Federal. É



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

módulo componente do SIASG, hoje integrado às demais soluções do Compras.gov.br.

iii. **Solução 3:** a empresa GovPlan Sistemas Inteligentes Ltda. possui “exclusividade no sistema de planejamento governamental” projetado para auxiliar as Instituições Públicas no desenvolvimento, implantação, e monitoramento do plano de contratações anual”, consoante assenta Atestado exarado pela Associação Comercial do Paraná (ACP).

23. A primeira solução, execução direta mediante a criação de ferramenta tecnológica, foi descartada diante da manifestação exarada pela Superintendência de Tecnologia da Informação, conforme despacho nº 0217129/2024-ALE/SEC-ADM/SUP-TI, a qual concluiu que o prazo para o desenvolvimento da ferramenta poderia ser superior a quatro meses, desconsiderando o tempo necessário para treinamento, testes e eventuais ajustes, sugerindo, por fim, em caso de necessidade de celeridade na implementação do sistema, a vantajosidade na contratação de um software já existente no mercado.
24. A segunda solução, utilização do Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações – PGC, disponível na plataforma de compras do governo federal, sem custos adicionais, foi desconsiderada sob as justificativas de (i) “em face da insuficiência de recursos de pessoal para prover orientações, especialmente em níveis 2 e 3” e (ii) “há limitações que hoje se fazem crônicas. No retrato atual, pois insurge a necessidade de se dispor de sistema mais moderno, com subsídios otimizados para a

	PGC
Possibilidade de confecção de DFD, com metadados estruturados	Sim
Importação automática do histórico de contratações no exercício anterior	Não (não se dá de forma otimizada e automática)
Atualização de preços com base em índice de mercado	Não
Fluxo autorizativo do PCA	Sim
Possibilidade de inserção de DFD com e sem integração ao catálogo	Apenas com integração
Possibilidade de compilação de DFD	Sim
Integração com o PNCP	Sim
Atendimento	Pouco satisfatório (ver análise)
Recursos de acompanhamento de prazos	Não
Geração de relatórios do PCA	Sim



formação do PCA (importação de histórico e atualização de preços) e com melhor suporte técnico ao usuário”. Ainda, anexou-se tabela de termos de elementos principais subjacentes ao PCA:

25. **Por fim, a terceira e última solução revelada, foi a indicação da empresa GovPlan Sistemas Inteligentes Ltda, pelos seguintes fundamentos: (i) “exclusividade no sistema de planejamento governamental” projetado para auxiliar as Instituições Públicas no desenvolvimento, implantação, e monitoramento do plano de contratações anual” e (ii) no preenchimento integral dos termos de elementos principais subjacentes ao PCA, conforme tabela:**

	GovPlan
Possibilidade de confecção de DFD, com metadados estruturados	Sim
Importação automática do histórico de contratações no exercício anterior	Sim
Atualização de preços com base em índice de mercado	Sim
Fluxo autorizativo do PCA	Sim
Possibilidade de inserção de DFD com e sem integração ao catálogo	Sim
Possibilidade de compilação de DFD	Sim
Integração com o PNCP	Sim
Atendimento	Sim
Recursos de acompanhamento de prazos	Sim
Geração de relatórios do PCA	Sim

26. Em análise as possíveis alternativas descritas no item 23 de solução para a necessidade pública, é possível notar que apenas uma empresa privada (GovPlan) foi apresentada. Destaca-se ainda que, dentre as empresas elencadas, a GovPlan foi a única a pontuar favoravelmente em todos os requisitos elencados pela tabela de termos de elementos principais subjacentes ao PCA, conforme tabela inserida em item 26.
27. **Do repositório do TCU, destaca-se o seguinte excerto de acórdão:**

“Determinar à Casa da Moeda do Brasil para que nas aquisições de materiais com fornecedor exclusivo **comprove nos autos que inexistem produtos similares capazes de atender as necessidades do serviço,** devendo ambas as assertivas estar devidamente comprovadas nos autos,



mediante atestados emitidos pelos órgãos competentes”. (Ac. 3.645/2008 Plenário).

28. **De fato, é extremamente complexo ao parecerista jurídica ir de encontro às informações prestadas pela área demandante, ainda mais quando, além da afirmação, faz-se a juntada nos autos de contratos administrativos celebrado entre a GOVPLAN e o TRE-DF, assim como entre a GOVPLAN e Supremo Tribunal Federal (STF), nos quais constam a informação expressa de exclusividade do serviço, inclusive, mediante o enquadramento ao art. 74, I, da Lei nº 14.133/21. Na visão deste parecerista, assim, haveria a demandante feito a prova de exclusividade requerida pela jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União.**
29. O TCU deu parâmetros de como aferir a veracidade acerca da exclusividade do representante comercial. O Acórdão 633/2010-Plenário, da relatoria do Min. José Jorge e que gerou a acima trasladada Súmula traz bem delineado o problema:

Bem de ver que a regra na Administração Pública é a licitação, sendo que a contratação direta, sobretudo na hipótese de inexigibilidade, deve ser entendida como exceção, e como tal foi tratada pelo legislador a contratação junto a fornecedor exclusivo ao impor como condição para sua efetivação a comprovação, por meio de atestado, da exclusividade. Então, em sendo a exclusividade a causa da inviabilidade de competição, razão da inexigibilidade, há que se ter o devido cuidado com sua caracterização.

No entanto (...) o Tribunal lamentavelmente se deparou, em inúmeras oportunidades, com situações em que os atestados de exclusividade não condiziam com a realidade ou eram inverídicos, inclusive objeto de falsificação.

Daí que a jurisprudência do Tribunal evoluiu no sentido de **exigir dos agentes públicos responsáveis pelas contratações não só o recebimento e acolhimento do atestado de exclusividade mencionado no dispositivo legal, mas também a confirmação dessa condição, seja por diligências ou até mesmo consultas aos fabricantes**, a exemplo do Acórdão 2.505/2006 – 2ª Câmara, em que se determinou à entidade jurisdicionada a adoção de medidas acautelatórias com vistas a assegurar a veracidade das declarações prestadas pelos órgãos e entidades emitentes. (...)

Nesse contexto, afigura-se pertinente o projeto em questão, consistindo em mais um esforço do Tribunal no sentido de evitar irregularidades na comprovação da exclusividade de fornecedor e garantir a observância do preceito legal, não sendo demais ressaltar **que a atuação do agente público não deve se resumir à exigência da documentação especificada, mas também à verificação da real condição de exclusividade invocada pelo fornecedor.**”



- 30. A justificativa do preço preconizada pelo art. 72, VII, da Lei nº 14.133/21 também restou atendida. Não foi verificada discrepância no valor proposto para a ALE/RO e o cobrado de outros órgãos, de maneira que não se vislumbra prejuízo financeiro à Administração quando comparada a atuação com outras entidades.**
31. As condições de habilitação, quando da assinatura do contrato, devem ser mais uma vez conferidas.
32. Por fim, há a necessidade de publicação do ato que autoriza a contratação direta ou do extrato decorrente do contrato em sítio eletrônico oficial aberto ao público, como forma de preservação da publicidade dos atos e contratos administrativos a favorecer o controle social.

III- CONCLUSÃO

33. Diante do exposto, esta Advocacia-Geral opina pela possibilidade da contratação direta, na modalidade inexigibilidade, nos termos do art. 74, I, Lei nº 14.133/21, atentando-se aos itens 33 e 34, a saber, condições de habilitação e transparência.

Em 11 (onze) laudas, divididas em 33 (trinta e três) itens, nos termos do art. 5º, VI, da Lei Complementar estadual nº 785/2014, este parecer submete-se ao visto do Dr. Advogado-Geral. Após, em caso de anuência, remessa à Secretaria Administrativa.

Porto Velho/RO, 16 de setembro de 2024.

RODRIGO DA SILVA ROMA

Advogado - ALE/RO