

PARECER Nº 39/2025

PROCESSO Nº: 59.964/2025

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO

VALOR: R\$ 25.488.000,00 (vinte e cinco milhões e quatrocentos e oitenta e oito mil reais)

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
DISPENSA DE LICITAÇÃO COM
FUNDAMENTO NO ARTIGO 75, IX, DA
LEI N.º 14.133/24. LEGISLAÇÃO
APLICÁVEL: LEI N.º 14.133/2021;
DECRETOS MUNICIPAIS N.º
32.396/2024 E 32.398/2024. ANÁLISE
JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS
MINUTAS. RESSALVAS E/OU
RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a *“Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, para fornecimento de Solução de Gestão de Infrações de Trânsito disponibilizada na forma de Software como Serviço – SaaS”*, com fundamento no artigo 75, IX, da Lei n.º 14.133/21.

2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

3. Volume 1:

- I) Documento de Formalização da Demanda - DFD, fls. 02 a 06;
- II) Estudo Técnico Preliminar ETP – fls. 07 a 39;
- III) Mapa de Riscos, fls. 40 a 46;
- IV) Termo de Referência, fls. 47 a 66;
- V) Minuta do contrato, fls. 67 a 81;
- VI) Proposta Técnica Comercial n.º N078/2025, fls. 82 a 169;
- VII) Portaria n.º 4242/2025, de indicação da Equipe de Planejamento da contratação, fls. 170;
- VIII) Portaria n.º 4285/2024, indicando os servidores para atuar como agentes de contratação, fls. 172;

- IX) Documentos de habilitação jurídica e regularidade fiscal e trabalhista, fls. 174 a 296;
- X) Certificações conjuntas do Agente de Contratação, fls. 297;
- XI) Declaração de não emprego de mão de obra infantil, fls. 299;
- XII) Autorização da Contratação, fls. 300;
- XIII) Análise do Ordenador de Despesas relativamente ao DFD, fls. 301;
- XIV) Aprovação do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência, fls. 302;
- XV) Declaração do Ordenador de Despesas, fls. 303;
- XVI) Certificações conjuntas do setor requisitante, fls. 305 a 308,
- XVII) Lista de Verificação, fls. 309 a 314.

4. **Observa-se da instrução processual que não se anexou a Declaração de indicação dos Gestores e Fiscais do Contrato, o que deve ser sanado.**

5. Destaca-se que a análise ora realizada se restringe às versões finais dos documentos, enumerados acima, devidamente assinadas, componentes do anexo denominado “Volume 1”, excluindo-se da análise minutas e versões editáveis eventualmente anexadas aos autos.

6. É a síntese do necessário.

APRECIÇÃO JURÍDICA

FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

7. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

8. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de

fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

9. No mesmo sentido prevê o artigo 6º, § 5º, do Decreto n.º 32.398/24:

[...] § 5º A análise jurídica dar-se-á sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, o que deverá ser realizado em cada caso concreto pelos setores competentes.

10. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

11. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

12. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Nesses termos, preceitua o artigo 6º, § 6º, do Decreto n.º 32.398/24, em relação ao caráter vinculativo do Parecer em relação aos Agentes Políticos:

Artigo 6º [...] § 6º Os pareceres da Procuradoria-Geral do Município ou da Procuradoria da Fundação ou da **Autarquia são vinculativos em relação aos Agentes de Contratação, Comissão de Contratação e Fiscais de Contratos, e opinativo em relação aos Agentes Políticos.**

13. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração, nos termos do artigo 7, § 5º, do Decreto n.º 32.398/24.

AValiação de Conformidade Legal

14. Conforme artigo 22, VIII, do Decreto n.º 32.398/2024, os procedimentos de contratação devem ser instruídos com a respectiva *“lista de conformidade subscrita por agente público”*, no caso, Agente de Contratação.

15. No presente caso, os autos foram instruídos com lista de verificação (fls. 309 a 314), atestando-se o cumprimento dos requisitos essenciais constitutivos da fase de planejamento da Contratação.

DA LICITAÇÃO COMO REGRA – JUSTIFICATIVA PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO

16. Conforme preceitua o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, como regra, as compras públicas devem ser veiculadas mediante processo de licitação pública, na qual se assegure aos concorrentes igualdades de condições e a ampla participação, ressalvados os casos especificados na legislação:

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.

17. Como exceção ao preceito Constitucional, o legislador ordinário previu hipóteses nas quais a licitação pode ser afastada, por meio de dispensa de licitação, em rol insculpido no artigo 75 da Lei n.º 14.133/21.

18. A faculdade atribuída pelo legislador ao administrador público para a realização ou não do procedimento licitatório – quando caracterizada uma das hipóteses do artigo 75, da Lei n.º 14.133/21 – deve levar em conta razões de relevante interesse público e/ou outras circunstâncias expressamente contempladas pela lei como ensejadoras de dispensa.

19. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (Contratação Direta sem Licitação, Ed. Brasília Jurídica, 5ª Edição, p. 289) elucida:

Para que a situação possa implicar dispensa de licitação, deve o fato concreto enquadrar-se no dispositivo legal, preenchendo todos os requisitos. Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável previstas expressamente na lei, *numerus clausus*, no jargão jurídico, querendo significar que são aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação

20. Enfim, “*dispensável é a licitação que pode deixar de ser promovida pelo agente administrativo em função de que melhor atenda ao interesse público*”, segundo o administrativista Jacoby.

21. As hipóteses previstas no artigo 75 não levam em conta a possibilidade ou não da competição, posto que se relacionam às circunstâncias peculiares, que o legislador infraconstitucional, fazendo uso da prerrogativa concedida pelo inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, entendeu relevantes a ponto de permitir ao administrador que afaste a licitação e realize a contratação direta. Em outros termos, a dispensa de licitação ocorre naquelas situações em que, embora viável a competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público.

22. **Por se tratar de situações excepcionais, deve o gestor motivar a escolha e o afastamento do procedimento licitatório de maneira robusta nos autos, tendo em vista que, nas hipóteses de dispensa de licitação, a disputa seria plausível.**

23. Nesse sentido, prevê o artigo 50, IV, da Lei n.º 9.784/1999, a necessidade de motivação explícita nos processos que dispensem a licitação:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

[...]

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres,

informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

24. Na mesma toada, o Tribunal de Contas da União – TCU preceitua que:

CONTRATAÇÃO DIRETA / JUSTIFICAÇÃO E FORMALIZAÇÃO / JUSTIFICAÇÃO E FORMALIZAÇÃO - FORMALIZAÇÃO DOS PROCESSOS DE INEXIGIBILIDADE E DISPENSA DE LICITAÇÃO. As justificativas para a inexigibilidade e dispensa de licitação devem estar circunstancialmente motivadas, com a clara demonstração de ser a opção escolhida, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a administração, consoante determina o art. 26, parágrafo único da Lei 8.666/93.

25. Também é necessário, conforme artigo 72, incisos III e VI, da Lei n.º 14.133/21, que o processo seja instruído com parecer técnico que demonstre o atendimento dos requisitos exigidos para a dispensa, justificando as razões de escolha do contratado, requisitos que serão mais bem analisados abaixo.

26. Outro ponto correlacionado à justificativa para a adoção de dispensa, especificamente na dispensa disposta no artigo 75, IX, da Lei n.º 14.133/21, refere-se ao respeito à isonomia, em outros termos, existindo diversas instituições aptas a prestar o mesmo serviço, a Administração deve certificar-se e garantir, de maneira justificada, o motivo da escolha de uma delas, em prol da isonomia.

27. Na dispensa de licitação, obviamente, não se exige a exclusividade do prestador, como ocorre na inexigibilidade de licitação, isto é, em tese, a licitação seria possível, delegando o legislador ao gestor público a discricionariedade de contratar por dispensa, desde que preenchidos os requisitos legais, o que não descarta o fato de que a escolha seja técnica e economicamente justificada, em prol do interesse público:

Todavia, ainda que, em certas ocasiões, ela possa ser realizada, o legislador, a fim de agilizar a máquina administrativa na consecução do interesse público, acabou por torná-la uma faculdade, autorizando sua dispensa. Faculdade essa não sujeita à vontade pessoal do agente, mas sim ao interesse público. Por conta disso é que o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, ao prescrever o dever de licitar já reservou à lei a competência para estabelecer as exceções (VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. Dispensa e inexigibilidade de licitação. Coleção JML Consultoria. Curitiba, Editora JML. 2011, p.14).

28. Nesse sentido, posicionou-se o Superior Tribunal de Justiça (MS 7465/DF, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJ 05/04/2004, p. 187):

Da mesma forma, não prospera o raciocínio desenvolvido pela impetrante de que, havendo um universo de proponentes interessados na obtenção de outorga, impõe-se realização do prévio procedimento licitatório, sob pena de violação dos postulados constitucionais da igualdade, impessoalidade, moralidade, legalidade, probidade administrativa e razoabilidade. Ora, se por um lado é incontroverso que a abertura do procedimento formal de licitação depende da existência de uma pluralidade de alternativas, por outro, não se pode afirmar que essa circunstância teria, por si só, o efeito de inviabilizar a contratação direta nos casos em que sua adoção atende ao interesse público.

29. No presente processo, embora tenha sido apresentada a justificativa para a contratação, calcada na dispensa de licitação, entendo que os autos necessitam ser instruídos com a justificativa pertinente ao afastamento da licitação, demonstrando-se, em termos técnicos e econômicos a vantagem da

escolha/atendimento do interesse público, bem como a instrução com parecer técnico demonstrando o atendimento dos pressupostos necessários, abaixo serão tecidos comentários sob pontos da justificativa para adoção de dispensa que merecem ser reforçados, especialmente no que tange à análise de mercado, elemento constitutivo do Estudo Técnico Preliminar.

**DA ADEQUAÇÃO DA MODALIDADE ELEITA – REQUISITOS
NECESSÁRIOS AO ENQUADRAMENTO TÉCNICO/JURÍDICO À
MODALIDADE DE DISPENSA DE LICITAÇÃO PREVISTA NO ARTIGO 75,
IX, DA LEI N.º 14.133/21**

30. O presente processo tem por objeto a “*Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, para fornecimento de Solução de Gestão de Infrações de Trânsito disponibilizada na forma de Software como Serviço – SaaS*”, com fundamento no artigo 75, IX, da Lei n.º 14.133/21, o qual preceitua:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

IX - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integrem a Administração Pública e que tenham sido criados para esse fim específico, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado;

31. A caracterização de tal hipótese legal de dispensa de licitação exige, assim, o preenchimento de requisitos específicos, mencionados acima: contratação de órgão ou entidade que integre a Administração Pública; que tenha sido criado com a finalidade específica para prestar serviços/fornecer bens para a Administração; o preço for compatível com o de mercado.

32. Tais requisitos são fundamentais para a caracterização da referida modalidade de dispensa, sem os quais a contratação padece de ilegalidade, tratando-se de pressuposto lógico jurídico ensejador da contratação, assim, as excepcionalidades justificadoras da exceção constitucional à licitação devem ser analisadas de forma restritiva.

33. Como primeiro requisito, observa-se que a contratada deve ostentar a condição de “órgão ou entidade que integrem a Administração Pública”.

34. Observa-se que tal tema fora enfrentado no item V do ETP, fls. 11. A constatação de que a contratada é uma entidade integrante da Administração pública exige simples verificação de seus instrumentos constitutivos, os quais evidenciam que a Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná – CELEPAR é uma sociedade de economia mista de capital fechado, integrante da administração indireta do Estado do Paraná (artigo 1º, do Estatuto Social, fls. 211).

35. Como segundo requisito, observa-se que a Contratada deverá ter a finalidade específica de suporte à própria Administração. Marçal Justen Filho leciona que “*Somente se legitima a contratação direta, sem licitação, se a entidade a ser contratada tiver sido criada com a finalidade específica de fornecer bens e serviços à Administração Pública*” (p. 306).

36. Em análise da exigência legal, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR elucida que a finalidade específica de suporte à Administração deve vir de modo expresso nos instrumentos constitutivos:

[...] Sim, o artigo 75, IX, da Lei n.º 14.133/21, exige que o órgão ou entidade tenha sido criado para o fim específico, o que deixa subentendido que **a finalidade deve vir de modo expresso.** Tal exigência vem corroborada pelo artigo 2º, § 2º, da Lei n.º 6.404/76, de acordo com o qual é mandatório que as sociedades por ações tragam em seu estatuto social a definição precisa e completa de seu objeto (Acórdão 1501/24 – TCE/PR).

37. **No caso em apreço, observa-se que a CELEPAR promove soluções de inteligência de gestão com uso de Tecnologia da Informação e Comunicação, TIC e presta serviços utilizando Tecnologia da Informação e Comunicação, o que evidencia a finalidade de suporte à Administração, no entanto, entendo que a justificativa apresentada no ETP necessita ser complementada, indicando-se os fins específicos, a previsão expressa nos instrumentos que regem a atividade da contratada, de forma a demonstrar o enquadramento e a adequação legal.**

38. Outro requisito essencial para legalidade dessa modalidade de dispensa de licitação é a verificação se a Contratada explora atividade econômica, o que a sujeitaria ao regime das empresas privadas, nesses termos:

[...] A dispensa **não se aplica, portanto, para a contratação de empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividade econômica,** as quais estão sujeitas ao regime jurídico próprio das empresas privadas” (Manual de Licitações e Contratos – TCU);

[...] Apenas as entidades que prestam serviços públicos de suporte à Administração Pública, criadas para esse fim específico, podem ser contratadas com dispensa de licitação, nos termos do art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993. 3. As empresas públicas e sociedades de economia mista que se dedicam à exploração de atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços sujeitam-se ao regime jurídico das empresas privadas (CF, 173), em consonância com os princípios constitucionais da livre concorrência e da isonomia, e **não podem ser contratadas com dispensa de licitação** fundamentada no art. 24, inciso VIII, da Lei 8.666/1993. (Acórdão 6931/2009-TCU-Primeira Câmara).

39. Embora o entendimento citado refira-se à Lei n.º 8.666/93 é perfeitamente aplicável no contexto da Lei n.º 14.133/21, diante da similitude entre o artigo 24, VIII, e o artigo 75, IX.

40. No autos, anexou-se decisão judicial concedendo à Contratada imunidade tributária, nos seguintes termos:

Em sede de juízo perfunctório, verifica-se ser possível o reconhecimento da imunidade tributária recíproca em favor da Companhia de Tecnologia da Informação e Comunicação do Paraná (CELEPAR), sociedade de economia mista, ressaltando-se que: **i) ela executa serviço público essencial; (ii) suas atividades são exercidas de modo exclusivo, à luz das leis estaduais e do conjunto fático-probatório constante dos autos; (iii) mais de 98% das ações da empresa são de titularidade de entes integrantes da administração pública, sendo que somente o Estado do Paraná é detentor de 94,6975% das ações;** (iv) trata-se de empresa de capital fechado. (ACO nº 3.640/PR-TP-Ref, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 17/8/23 — grifo nosso).

41. **Embora tenha sido anexada nos autos a referida decisão, entendo que tal tema deve ser justificado pela Equipe de Planejamento, deixando expresso nos autos que a contratada atende ao requisito legal.**

42. **Por último, é requisito expresso do artigo 75, IX, da Lei n.º 14.133/21, a compatibilidade do preço com o praticado no mercado.** Tal tema será abordado abaixo, quando da abordagem da pesquisa de preços.

43. **Os destaques ressaltados neste tópico devem compor o Parecer Técnico mencionado no parágrafo 29 do presente Parecer, em cumprimento do artigo 72, III, da Lei n.º 14.133/21.**

DA MANUTENÇÃO DAS CONDIÇÕES DE QUALIFICAÇÃO JURÍDICA DA CONTRATADA

44. Conforme dissertado acima, o artigo 75, IX, da Lei n.º 14.133/21, traça requisitos para o enquadramento jurídico dessa modalidade de dispensa de licitação, exigindo que a contratada integre a Administração Pública, não explore atividade econômica e tenha a finalidade específica de prestar suporte à Administração, além da compatibilidade do preço com o praticado pelo mercado.

45. De acordo com o divulgado nos veículos de comunicação¹, a CELEPAR tem previsão de ser privatizada, o que, a princípio, retiraria da Contratada a condição jurídica que fundamenta a contratação com base no artigo 75, IX, da Lei n.º 14.133/21.

46. **Assim, previamente à assinatura do contrato, recomenda-se que seja verificada a integral manutenção dos requisitos indispensáveis que fundamentam a presente dispensa, dispostos no artigo 75, IX, da Lei n.º 14.133/21, sob pena de invalidade do ajuste.**

DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

47. O artigo 72 da Lei n.º 14.133/21 elenca os documentos necessários à instrução dos processos de contratação direta. Tal dispositivo fora regulamentado pelo Decreto Municipal n.º 32.398/24, nos seguintes termos:

¹<https://veja.abril.com.br/coluna/radar/o-apetite-do-mercado-com-a-nova-privatizacao-de-ratinho-junior/>

Art. 197. O processo de contratação direta deverá ser instruído com os seguintes elementos:

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;

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

IV - indicação da dotação orçamentária correspondente para a futura despesa e declaração do Ordenador de Despesa sobre a adequação orçamentária e financeira da futura despesa pública, acompanhados da respectiva Requisição de Materiais/Serviços ou Registro de Necessidade;

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 - assinatura e anuência do ordenador de despesas da Secretaria ou Unidade Requisitante.

[...]

§ 2º O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser publicado no Portal Nacional das Contratações Públicas, no sítio eletrônico da Prefeitura de Foz do Iguaçu e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

48. No processo em análise, observa-se a instrução com: Documento de Formalização da Demanda, fls. 02 a 06; Estudo Técnico Preliminar ETP – fls. 07 a 39; Termo de Referência, fls. 47 a 66; Mapa de Riscos, fls. 40 a 46; Declaração do Ordenador de Despesas, fls. 303; Autorização da Contratação, fls. 300; comprovação dos requisitos de habilitação, fls. 174 a 296; a razão de escolha do contratado encontra-se consignada no ETP.

49. **Embora tenha sido apresentada a justificativa do preço, não se anexou o Relatório de Pesquisa de Preços, o que será ressaltado abaixo.**

50. Analisaremos abaixo, a título de orientação jurídica, os documentos que compõem a fase de planejamento, bem como os demais documentos necessários à instrução processual.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

51. A Lei nº 14.133/2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo de contratação 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 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

52. O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

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;

- II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
- III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
- IV –orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
- [...]
- VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
- VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;

53. Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar. De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa. Neste sentido, ressalte-se que a identificação da necessidade administrativa deve considerar também o desenvolvimento nacional sustentável, que é princípio e objetivo das licitações (artigo 5º e artigo 11, IV, da Lei nº 14.133, de 2021). Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim se inicia a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

54. Embora tais dispositivos regulamentem a fase preparatória do processo de licitação, servem de norte, também, para fundamentar os documentos necessários que instruem o processo de contratação direta, assim, analisaremos abaixo os aspectos jurídico-formais dos documentos que instruem a fase preparatória da contratação.

Documento para formalização da demanda

55. Conforme artigo 22, II do Decreto n.º 32.398/2024, o processo licitatório deve ser instruído com “documento de formalização de demanda devidamente subscrito pelo(s) agente(s) designados pela autoridade competente, assim como autorizado pelo Ordenador de Despesa”. Já o artigo 87 do Decreto n.º 32.398/2024 prevê os requisitos necessários do Documento de Formalização da Demanda – DFD:

Art. 87. O Documento de Formalização de Demanda - DFD - é o documento inicial para fins de aquisição de produtos, serviços ou obras pela Administração Municipal, elaborado pela Unidade interessada da Secretaria ou Unidade requisitante que deverá evidenciar o problema a ser resolvido, composto de:

- I - descrição do problema a ser resolvido;
- II - justificativa que respalde a contratação observando os benefícios pretendidos com vistas ao atendimento do interesse público;
- III - estimativa da quantidade necessária para ser contratada;
- IV - data de início da prestação de serviços ou da entrega dos produtos;
- V - valor previsto para a contratação, conforme estipulado no Plano de contratações anual;
- VI - a quem se destina o objeto contratual;
- VII - indicação da existência de contratação anterior para a satisfação do mesmo problema.

56. Conforme artigo 22, § 3º, do Decreto n.º 32.398/2024, o DFD deve possuir a aquiescência do Ordenador de Despesas, a qual avaliará a conveniência e a oportunidade da contratação: “A *autorização do Ordenador de despesa junto ao documento de formalização de demanda* avaliará a conveniência e oportunidade do processo de contratação”.

57. No presente processo, sem adentrar no mérito do documento, observa-se que fora anexado o DFD nas fls. 03 a 05, com autorização do Ordenador de Despesas na fls. 301.

Estudo Técnico Preliminar – ETP

58. O artigo 6º da Lei n.º 14.133/21 define o Estudo Técnico Preliminar nos seguintes termos:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...] XX - estudo técnico preliminar: 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;

59. O ETP, dessa forma, constitui-se como importante instrumento de gestão que auxilia a administração na definição da melhor solução ao problema a ser resolvido.

60. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP. É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, do artigo 18, § 1º, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

61. Destaca-se a necessidade do ETP ser autorizado pelo Ordenador de Despesa, sobre seu resultado, a teor do artigo 22, III, c/c 91, § 10, do Decreto n.º 32.398/2024.

62. No presente caso, sem adentrar no mérito do documento, a cargo da Equipe de Planejamento, registre-se que o ETP fora juntado aos autos (fls. 07 a 39), devidamente aprovado pelo Ordenador de Despesas (fls. 302).

63. A par do caráter técnico, cumpre-nos ressaltar, a título de orientação jurídica, a necessidade de reforço na justificativa apresentada, conforme delineado abaixo:

64. Conforme enunciado acima, o ETP possui importante finalidade do âmbito da etapa de planejamento da contratação, pois permite a análise do problema a ser resolvido, das soluções de mercado, de forma a indicar, em termos técnicos e financeiros, a solução mais adequada para a Administração.

65. Tal análise deve ser aprofundada no tópico de levantamento de mercado, a qual deve seguir, a título ilustrativo, a seguinte lógica:

1. levante as soluções de mercado existentes para o problema identificado;

2. apure o valor financeiro das soluções encontradas;

3. confronte o custo-benefício de ao menos duas soluções e;

4. motive a escolha da solução, a partir da combinação de aspectos relacionados ao custo, qualidade e sustentabilidade, o

nominado “bestvalue for money.”(COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento operacional das Contratações Públicas conforme a Lei nº 14.133/2021. 2ª edição. Apresentação de Jacoby Fernandes. Prefácio por Ronny Charles. São Paulo: Editora JusPODIVM, 2024).

66. O referido tópico tem a finalidade de estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração. Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

67. Compreende-se que a análise da vantajosidade abarca não somente aspectos econômicos, mas, também, questões estruturais, tecnológicas ou técnicas que justificam a adoção da melhor solução para atender a finalidade pública.

68. **No caso em apreço, observa-se que o levantamento de mercado realizado se limitou a abordar o histórico da Contratada junto ao FozTRANS, não se realizou análise comparativa de custo-benefício entre as soluções adotadas; embora tenha mencionado que “todos os órgão de trânsito do Paraná utilizam o sistema oferecido pela Celepar”, não apresentou documentação comprobatória de tal alegação; não se abordou o formato e enquadramento da presente contratação, realizada por outros municípios; fatos que levam a conclusão da necessidade de rever o referido tópico, com reforço da justificativa apresentada.**

Tal análise possui correlação direta com a justificativa para adoção da dispensa de licitação, conforme ressaltado em tópico acima, tratando-se de objeto que, em tese, poderia ser licitado, a escolha da administração pela modalidade de dispensa deve ser robustamente justificada, não só evidenciando o enquadramento (preenchimento dos requisitos previstos no artigo 75, IX, da Lei nº 14.133/21), como, também, os aspectos econômicos, técnicos, administrativos que evidenciam que a solução é a mais adequada, o levantamento de mercado, de forma geral, serve para evidenciar tal conclusão.

Análise de riscos

69. O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, c/c 75, X, do Decreto nº 32.398/2024, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

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

71. Nos termos do artigo 33, § 8º, do Decreto Municipal nº 32.396/24, o gerenciamento de riscos materializa-se no documento denominado Mapa de Riscos:

[...] § 8º O gerenciamento de riscos materializa-se no documento denominado Mapa de Riscos, que ser elaborado de acordo com a probabilidade e com o

impacto de cada risco identificado, por evento significativo, e deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração do estudo técnico preliminar;

II - ao final da elaboração do termo de referência, anteprojeto, projeto básico e/ou projeto executivo;

III - após a fase de seleção do fornecedor; e

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

72. A Análise de Riscos é regulamentada, ainda, nos termos dos artigos 93 a 96 do Decreto n.º 32.398/24, o que deve ser observado na elaboração do referido documento pela Equipe de Planejamento.

73. Ademais, cabe-nos pontuar que o Mapa de Riscos da contratação se trata de documento de natureza eminentemente técnica, sobre o qual não compete a este órgão jurídico exercer juízo de valor.

74. No caso concreto, pra fins de registro formal, observa-se que a Administração elaborou a análise de riscos, juntada nas fls. 41 a 45 dos autos. **Embora o caráter técnico do documento, considerando que o seguinte tema está imbricado com questão jurídica, ressalva-se a necessidade da Equipe de Planejamento analisar o seguinte ponto: acima se mencionou a notícia de possível privatização da CELEPAR, embora na presente data tal tema não se encontra definido, é necessário que a Equipe de Planejamento mensure o referido risco e as medidas mitigadoras, considerando que a privatização da Contratada, a princípio, pode afetar o fundamento jurídico da presente contratação, com potencial prejuízo para a prestação do serviço público.**

Termo de Referência

75. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021:

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;

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;

76. Destaca-se que, conforme disposto no parágrafo único do artigo 97 do Decreto 32.398/24, “*São vedadas indicações genéricas, imprecisas e que possam gerar dúvidas aos interessados ou que, eventualmente, possam direcionar o certame a determinadas marcas, modelos ou determinado fornecedor*”, o que deve ser observado pela unidade técnica na elaboração do TR.

77. Observa-se que fora utilizada como base para elaboração do TR a minuta padronizada fornecida pela AGU, com adaptações à realidade jurídica do Município, conforme certificado nas fls. 297, em atendimento ao artigo 19, IV, da Lei n.º 14.133/24 e Enunciado BPC n.º 06.

78. Na sequência, o TR foi aprovado pela autoridade competente (fls. 302) em cumprimento do disposto no artigo 98, § 2º, do Decreto n.º 32.398/2024.

79. Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas no TR (fls. 47 a 66), dado o seu caráter eminentemente técnico, inobstante, sem entrar em nuances meritoriais, vale registrar que há necessidade de alguns aprimoramentos, sob o aspecto jurídico:

80. O objetivo central do TR, conforme artigo 6º da Lei n.º 14.133/21 citado acima, é a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, bem como os requisitos da contratação. É no TR que o setor técnico minudencia o objeto, suas características, detalhes técnicos, exigências que se tornarão obrigatórias na posterior execução contratual e servirão de parâmetro, inclusive, para se constatar o cumprimento da obrigação.

81. **No caso em apreço, observa-se que o TR não atendeu a tal finalidade, posto que, em diversas passagens se limita a fazer menção aos instrumentos fornecidos pela Contratada, como sua proposta de preços:**

4.1. A execução do objeto seguirá o disposto na documentação fornecida pela Celepar, anexo ao contrato, assim como o contido no Estudo Técnico Preliminar, estabelecer os requisitos da contratação.

[...]

4.14. Os serviços deverão observar integralmente os requisitos de execução apresentados pela Contratada em sua proposta comercial.

[...]

6.1.2. Descrição detalhada dos métodos, rotinas, etapas, tecnologias procedimentos, frequência e periodicidade de execução do trabalho é aquela especificada na Proposta Comercial da Contratada.

82. **É fato que a proposta possui caráter vinculativo, no entanto, deixar de apreciar, descrever e especificar no TR os detalhes essenciais da execução do serviço e seus requisitos fragiliza a relação jurídico-contratual, podendo criar dificuldades futuras na execução do Contrato.**

83. Inclusive, o Decreto n.º 32.398/24 ratifica tal exigência:

Art. 98 [...] XI - especificação técnica do produto e/ou descrição dos serviços, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança, com a indicação do código na Solução de Tecnologia de

Informação do Sistema de Gestão Municipal e código de cadastro do item no Catálogo de Compras, ou sistemas que os substituam;

84. Assim, recomendo que a Equipe de Planejamento realize tal análise e descrição, em cumprimento do artigo 6, XXIII “a”, citado acima.
85. Outro ponto a ser sanado refere-se à necessidade de comissão de recebimento, considerando o disposto no artigo 316, § 5º, do Decreto n.º 32.398/24.
86. Não se analisou e justificou, no TR, as sanções aplicáveis, exigência contida no artigo 98, VI, “f”, do Decreto n.º 32.398/24.

Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

87. Quanto ao orçamento, é dever da Administração, na contratação de bens ou serviços, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, “i”, art. 18, IV, e § 1º, VI, da Lei n.º 14.133/21).
88. Tratando-se de contratação direta, os autos devem ser instruídos com a estimativa de despesa, calculada na forma do artigo 23 da Lei n. 14.133/2021, conforme dispõe o artigo 72, II, do mesmo ordenamento.
89. Veja-se que o artigo 72, II, é imperativo quanto à necessidade de se observar as regras do artigo 23 da Lei n. 14.133/2021 nas dispensas de licitações, dispositivo regulamentado no artigo 104 do Decreto n.º 32.398/24.
90. O artigo 102 do mesmo Decreto cita expressamente a necessidade de elaboração de relatório de pesquisa de preços, inclusive nas dispensas de licitação:

Art. 102. Os processos de licitação, de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com pesquisa acompanhada de justificativa de preços, a ser formalizada pelo agente público competente através de relatório de pesquisa de preços.

91. No mesmo sentido, o artigo 113:

Art. 113. Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 104.

92. No caso específico da dispensa de licitação prevista no artigo 75, IX, da Lei n.º 14.133/21, exige-se que o preço contratado esteja compatível com o praticado no mercado.
93. Dessa forma, deve ser elaborado relatório de pesquisa de preços, em observância ao disposto no artigo 104 do Decreto n.º 32.398/24. Entende-se que a particularidade da contratação possui dinâmica de preços baseado no modelo de negócio da empresa, no entanto, devem ser envidados esforços no sentido de formar cota de preços, com diversas fontes, capaz de evidenciar a compatibilidade dos valores com o praticado pelo mercado.

94. **De forma excepcional – quando não for possível utilizar as fontes dispostas no artigo 104 – o que deve ser demonstrado e justificado, poderá ser admitida “a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes”:**

Art. 113. [...] § 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 104, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

COMPROVAÇÃO DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO MÍNIMA NECESSÁRIOS

95. **De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133/2021).**

96. Em cumprimento da disposição legal, A Equipe de Planejamento atestou que a Contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (fls. 306).

97. Em relação à habilitação fiscal, social e trabalhista, foram juntadas aos autos as declarações pertinentes, fls. 174 a 286, **ressalva-se a necessidade de atualizar as certidões eventualmente vencidas previamente à celebração do contrato.**

98. Observa-se que foram realizadas consultas em nome da Contratada, a fim de verificar a existência de penalidade impeditiva – fls. 287 a 296.

ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

99. Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

100. **A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429, de 1992, e o art. 105, da Lei nº 14.133, de 2021:**

Lei nº 8.429, de 1992

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

(...)

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

Lei nº 14.133, de 2021

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a

cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

101. Nesse sentido, tratando-se de contratação direta, a Lei nº 14.133/21 estabelece que a realização de contratações depende da previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações no exercício financeiro em curso, conforme art. 72, inciso IV:

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.

102. No mesmo sentido o Decreto Municipal n.º 32.398/24:

Art. 197. O processo de contratação direta deverá ser instruído com os seguintes elementos:

[...]

IV - indicação da dotação orçamentária correspondente para a futura despesa e declaração do Ordenador de Despesa sobre a adequação orçamentária e financeira da futura despesa pública, acompanhados da respectiva Requisição de Materiais/Serviços ou Registro de Necessidade;

103. No caso concreto, juntou-se aos autos a Declaração do Ordenador de Despesas (fls. 303) atestando-se o cumprimento das disposições legais orçamentárias.

MINUTA DE TERMO DE CONTRATO/INSTRUMENTO DA CONTRATAÇÃO

104. **Juntou-se aos autos a Minuta de Contrato (fls. 67 a 81), porém, não foi esclarecido se o instrumento contratual é padronizado pela contratada, exigido como condição à formalização da contratação (contrato de adesão).**

105. **Tal fato deve ser esclarecido, pois, nessa hipótese, dispensa-se a análise de conformidade com os termos do Decreto n.º 32.398/24:**

Art. 371-A Nas contratações que se exijam, como condição à formalização do repasse e/ou da contratação, a adoção de instrumento contratual e/ou instrumento convocatório padronizados, elaborados por outros entes da administração pública federal ou estadual, autarquias, empresas públicas ou serviços sociais autônomos, **dispensa-se a análise de conformidade às disposições deste Decreto.**

106. **Observa-se que não constou na Minuta o disposto nos incisos II, XI, XVII e XVIII do artigo 92 da Lei n.º 14.133/21.**

107. **Chama-nos atenção, também, para o disposto na cláusula 9.2.2, que estabelece uma multa à Contratante no percentual de 0.5% (meio por cento) sobre o valor do contrato, tal cláusula pode representar significativo prejuízo ao FOZTRANS, tendo em vista o elevado valor contratual e a ausência de razoabilidade em sua fixação.**

108. **Em relação ao prazo de vigência plurianual, alerta-se a necessidade de observância das disposições do artigo 106, da Lei n.º 14.133/21.**

109. Observa-se que fixou-se a possibilidade de prorrogação do contrato pelo período de até 15 (quinze) anos, por se tratar de “*sistema estruturante de tecnologia da informação*”.

110. Nos termos do Manual de Licitações e Contratos do TCU, define-se sistema estruturante como:

Sistema estruturante é definido como sistema com suporte de tecnologia da informação fundamental e imprescindível para planejamento, coordenação, execução, descentralização, delegação de competência, controle ou auditoria das ações do Estado, além de outras atividades auxiliares, **desde que comum a dois ou mais órgãos da Administração e que necessitem de coordenação central.**

Os sistemas estruturantes são as plataformas tecnológicas (*softwares*) de sistemas estruturadores, como o SIORG (Sistema de Organização e Inovação institucional do Governo Federal), o SISG (Sistema de Serviços Gerais) e o SISP (Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação).

111. A Instrução Normativa n.º 94, de 23 de dezembro de 2022, define a caracterização de sistemas estruturantes da seguinte forma:

Art. 2º XXXI - sistemas estruturantes de tecnologia da informação: são sistemas de informação desenvolvidos e mantidos para operacionalizar e sustentar as atividades de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares **comuns a todos os órgãos da Administração** que, a critério **do Poder Executivo**, necessitem de **coordenação central**;

112. **Destaca-se que, no âmbito municipal, não há regulamentação quanto à contratação da referida modalidade de sistema, ou mesmo definição dos critérios necessários, o que torna a adoção dessa modalidade de vigência questionável, sob o aspecto jurídico.**

113. **Embora o aspecto eminentemente técnico da caracterização de “sistema estruturante”, observa-se que a justificativa apresentada não demonstra o preenchimento dos dois requisitos mencionados acima: que o sistema seja “comum a todos os órgãos da Administração” municipal, ou mesmo que exista, no âmbito do Município, a necessidade de uma “coordenação central”.**

DESIGNAÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS

114. Os arts. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de 2021, tratam da designação dos agentes públicos para desempenho das funções essenciais à execução da lei. Nas fls. 170 foi designada a Equipe de Planejamento da contratação; já nas fls. 172 consta a designação do Agente de Contratação, designado Pregoeiro.

115. Na fl. 297 declarou-se a observância do Princípio da segregação de funções, sendo certo que **o administrador deve cuidar para que tais normas sejam observadas ao longo da fase interna e no curso da execução contratual.**

AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO

116. Superadas as etapas relativas ao planejamento da contratação, como a definição do objeto e a indicação do recurso próprio para a despesa, torna-se possível ao gestor avaliar a oportunidade e a conveniência de se realizar a contratação.

117. Caso conclua por deflagrar a contratação pretendida, deve emitir a autorização para a abertura do processo.

118. Nesse sentido, os autos devem ser instruídos com o seguinte documento:

Art. 197. O processo de contratação direta deverá ser instruído com os seguintes elementos:

[...] VIII - assinatura e anuência do ordenador de despesas da Secretaria ou Unidade Requisitante.

119. No presente caso, tal exigência encontra-se cumprida, conforme autorização anexada na fl. 300.

DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA

120. 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 (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021).

121. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133/2021.

122. Destaca-se, ainda a necessidade de observância do disposto no Decreto Municipal n.º 32.398/24:

Art. 197 § 2º O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser publicado no Portal Nacional das Contratações Públicas, no sítio eletrônico da Prefeitura de Foz do Iguaçu e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

CONCLUSÃO

123. Em face do exposto, com fundamento no artigo 7º, § 4º, do Decreto n.º 32.398/24, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo, **desde que cumpridas as recomendações e ressalvas dispostas no Presente Parecer.**

124. Somente após o acatamento das recomendações e ressalvas emitidas ao longo do Parecer, conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta unidade jurídica, nos termos do artigo 7º, § 5º, do Decreto n.º 32.398/24 c/c Enunciado BPC nº 5, da AGU.

125. O gestor público deve estar ciente que, em caso de discordância com o Parecer, age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara do TCU).

À consideração superior.

Foz do Iguaçu, 25 de agosto de 2025.

FABIANO
SIMON
BRUNETTO

Assinado de forma
digital por FABIANO
SIMON BRUNETTO
Dados: 2025.08.25
09:53:15 -03'00'

Fabiano Simon Brunetto
Advogado Júnior OAB PR n.º 81.141
Matrícula 203.31