



PARECER REFERENCIAL PG N.º 07/2025

Processo n.º: 01-P-4275/2025

Interessado: DGA/Suprimentos

Assunto:

PARECER REFERENCIAL. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ASSINATURA/RENOVAÇÃO DE FONTES DE INFORMAÇÃO ELETRÔNICAS OFERTADAS POR FORNECEDOR EXCLUSIVO. REQUISITOS A SEREM OBSERVADOS. DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. RACIONALIZAÇÃO DAS AQUISIÇÕES ADMINISTRATIVAS. ANÁLISE REALIZADA COM BASE NA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021.

1. Aplicabilidade aos processos administrativos que tratem de renovações/assinaturas de fontes de informação eletrônicas (bases de dados em geral, livros e periódicos, normas técnicas, protocolos, entre outros) ofertadas por fornecedor exclusivo com base na inexigibilidade de licitação.
2. Documentos que devem constar da instrução das contratações referidas.
3. Dispensabilidade de análise jurídica individualizada de processos que envolvam matéria recorrente e que se amoldem aos termos desta manifestação jurídica referencial.
4. Necessidade de utilização das minutas disponibilizadas no site da Procuradoria Geral.
5. Parecer jurídico referencial com validade de 1 ano, devendo ser revisado e atualizado após este período.
6. Validade condicionada à aprovação da Subchefia da Área Consultiva e da Chefia da Procuradoria Geral.

Senhoras Procuradoras de Universidade Subchefe e Chefe,

Cuida o presente processo da revisão do Parecer Referencial nº 01/2025, no qual, por equívoco interpretativo desta Procuradoria, houve a indicação de que o objeto da contratação consistia na **assinatura de base de dados de livros eletrônicos**. Ocorre que, no caso, a análise dizia respeito à assinatura da **base de dados SciVal**, ferramenta destinada à **análise de indicadores de produção científica**, objeto distinto, portanto, de bases voltadas ao acesso a livros eletrônicos.

A partir do ocorrido, o Sistema de Bibliotecas da Unicamp alertou, no bojo do processo nº 01-P-31284/2025: (i) que o objeto definido no Parecer Referencial nº 01/2025 não correspondia com exatidão ao caso concreto; bem como (ii) que o Parecer Referencial poderia ser mais abrangente, refletindo melhor a diversidade



dos materiais informacionais assinados pelo SBU, uma vez que a maior parte das contratações do SBU se refere a bases de dados voltadas à disponibilização de artigos de periódicos eletrônicos e outros materiais informacionais, que podem ou não incluir livros eletrônicos.

Sendo assim, o mais correto seria a emissão de Parecer Referencial com aplicabilidade aos processos administrativos que tratem de **renovações/assinaturas de fontes de informação eletrônicas (bases de dados em geral, livros e periódicos, normas técnicas, protocolos, entre outros) ofertadas por fornecedor exclusivo com base na inexigibilidade de licitação.**

A Procuradoria, tendo tomado ciência da situação naqueles autos (01-P-31284/2025), solicitou que este processo (01-P-4275/2025) fosse encaminhado para reanálise jurídica, a fim de que os termos do parecer referencial fossem revisados.

Assim sendo, passo a reexaminar o caso, com vistas a emissão de Parecer Referencial substitutivo ao nº 01/2025, considerando natureza efetiva do objeto contratado e às especificidades apontadas pelo Sistema de Bibliotecas da Unicamp.

Ressalvo, no entanto, que a análise do caso concreto realizada no Parecer Referencial nº 01/2025, cujo ato de inexigibilidade já foi praticado (vide evento 29), **permanece inalterada**, limitando-se a presente revisão aos ajustes necessários para a correta descrição do objeto e para o adequado emprego futuro deste parecer como referência.

É o relatório. Passo a opinar.

1. DOS REQUISITOS PARA EMISSÃO DE PARECER REFERENCIAL

Inicialmente, esclareço que a Portaria PG n.º 06/2024 autoriza a emissão de Parecer Referencial quando existirem processos administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos para os quais seja possível estabelecer uma



orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa apenas da conferência dos documentos constantes nos autos.

Este processo trata da renovação da **assinatura da base de dados SciVal desenvolvida pela empresa Elsevier**, mediante contratação direta por inexigibilidade de licitação.

O elevado número de processos com objeto semelhante (assinatura de fontes de informação eletrônicas ofertadas por fornecedor exclusivo) e a própria natureza jurídica da contratação direta permitem que a verificação do atendimento às exigências legais seja realizada por meio da conferência dos documentos apresentados.

Tais circunstâncias justificam a utilização deste caso concreto como paradigma pela Procuradoria Geral, de modo a promover racionalização e celeridade nos serviços administrativos. Assim, dispensa-se a análise jurídica individualizada de cada processo, desde que sejam utilizadas as minutas disponibilizadas no site da Procuradoria Geral e observadas, integralmente, as recomendações constantes deste Parecer.

A orientação encontra amparo nos princípios da eficiência, do interesse público, do planejamento, da eficácia, da segurança jurídica, da celeridade e da economicidade, todos expressamente previstos no texto da Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021).

Portanto, este parecer será aplicado aos processos visando à **renovação/assinatura de fontes de informação eletrônica (bases de dados em geral, livros e periódicos, normas técnicas, protocolos, entre outros) ofertadas por fornecedor exclusivo com base na inexigibilidade de licitação**, dispensando-se a análise jurídica, quando:

- i) se tratar de caso que esteja inequivocamente abarcado pelas orientações nele definidas;
- ii) sejam observadas integralmente as recomendações nele tecidas; e

iii) sejam adotadas, **sem qualquer alteração**, as minutas disponibilizadas no site da Procuradoria Geral.

Alerto, que, como muitos dispositivos da Lei Federal n.^º 14.133/2021 ainda não foram regulamentados, os órgãos técnico e administrativo, assim como os solicitantes e as autoridades responsáveis, deverão estar sempre cautelosos à edição de novos Decretos, sejam estaduais ou federais.

Isso porque o Decreto Estadual n.^º 67.608/2023 estabelece a aplicação transitória de regulamentos federais enquanto não existir regulamentação estadual no âmbito do Estado de São Paulo.

A propósito, se for verificada a superveniência de normativa regulamentando de forma diferente a que será orientada neste Parecer Referencial, recomendo seja o órgão jurídico informado para sua suspensão e/ou revisão.

Lembro, ainda, que a Diretoria Geral de Administração tem editado diversas Instruções Normativas regulamentando as Resoluções GR n.^º 12, 14, 17 e 19/2023, dispondo sobre a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (IN n.^º 106/2023), Termo de Referência (IN n.^º 107/2023) e Análise de Riscos (IN n.^º 109/2023), todas atualizadas em 03/07/2024, que devem ser consultadas e seguidas pelos solicitantes por ocasião da elaboração dos documentos técnicos que deverão instruir os processos, podendo ser solicitado auxílio à DGA em seu preenchimento.

Feitos esses esclarecimentos, passo a tecer recomendações a serem observadas em todos os processos que se sujeitarão a este Parecer Referencial.

2. ÂMBITO DE APLICAÇÃO

O presente Parecer Referencial aplica-se uniformemente às **renovações/assinaturas de fontes de informação eletrônica (bases de dados em geral, livros e periódicos, normas técnicas, protocolos, entre outros)** realizadas mediante contratação direta por inexigibilidade de contratação, com fundamento no

artigo 74, inciso I, da Lei 14.133/2021, desde que adotadas as minutas disponibilizadas no site da Procuradoria Geral e atendidas integralmente as suas recomendações.

3. DOS PROCEDIMENTOS

3.1. Dos Requisitos Legais para a Contratação Direta por Inexigibilidade de Licitação

Como regra basilar das contratações públicas em razão das características do regime jurídico aplicado à Administração, é obrigatória a realização de procedimento licitatório para, dentre outros objetos, as aquisições, conforme previsão do art. 37, XXI da CRFB c/c art. 2º da Lei 14.133/2021:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

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.

Art. 2º Esta Lei **aplica-se a:**

II - **compra**, inclusive por encomenda;

Por outro lado, a lei permitiu ao Administrador, em situações excepcionais, que seja realizada a contratação direta mediante dispensa ou inexigibilidade.

Segundo a doutrinadora Vera Lúcia Machado D’Avila¹, a inexigibilidade de licitação “se define pela impossibilidade de licitar por inexistirem

¹ D’AVILA, Vera Lúcia Machado. Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos. 3ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1998

produtos ou bens que tenham características aproximadas e que, indistintamente, possam servir ao interesse público, ou por inexistir pluralidade de particulares que possam satisfazer o fornecimento de bens e serviços”.

O artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021 regula as hipóteses de inexigibilidade de licitação, sendo o caput a regra geral que trata do instituto. Já os incisos são exemplos legais de circunstâncias já pré-definidas pelo legislador, nas quais a inviabilidade de competição demanda a demonstração, também, de outros requisitos específicos.

No caso em exame — renovações/assinaturas de fontes de informação eletrônica (bases de dados em geral, livros e periódicos, normas técnicas, protocolos, entre outros) ofertados por fornecedor exclusivo — incide, de forma mais direta, as disposições contidas no **inciso I** do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, que assim estabelece:

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;

Para a configuração da hipótese do inciso I, há que se comprovar duas condições fundamentais. Primeiramente, deve-se demonstrar que o objeto a ser adquirido é o único que supre a necessidade apresentada, ou seja, que não há alternativas viáveis no mercado que satisfaçam aquela demanda específica.

Para isso, é importante que o processo enfrente e responda adequadamente questões como:

- A qual demanda o objeto se destina?

- O objeto possui características técnicas ou funcionais **únicas** que são indispensáveis ao atendimento da necessidade? Quais são elas?
- A proposta eleita atende a todos os requisitos técnicos essenciais?
- Existem outros objetos semelhantes no mercado? Em caso positivo, por qual motivo eles não atenderiam adequadamente à necessidade do órgão no caso concreto?

Em segundo lugar, é imprescindível evidenciar que esse objeto é fornecido ou distribuído por um **único fornecedor**, condição que poderá ser comprovada mediante apresentação de **atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo** capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

Cabe ressaltar que a exclusividade pode ser demonstrada por qualquer documento, desde que apto a atestar tal condição de forma **inequívoca**. Nesse sentido, é oportuno esclarecer que **a mera autodeclaração, emitida pelo próprio fornecedor, é insuficiente para comprovar a exclusividade**. Isso porque, por sua natureza, trata-se de documento unilateral e destituído da necessária imparcialidade, não oferecendo segurança jurídica suficiente para justificar a contratação direta.

Em todo caso, recomenda-se que a Administração verifique cuidadosamente a veracidade da documentação apresentada e, se necessário, realize diligências e instrua o processo com outros documentos adicionais que corroborem a informação, uma vez que a orientação da doutrina e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União é no sentido de atribuir ao agente público responsável pela contratação a responsabilidade de adotar as medidas necessárias para comprovar a condição de exclusividade. É o que prevê a Súmula 255 do Tribunal de Contas da União, *in verbis*:

Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, **é dever do agente público**, responsável pela contratação, a adoção das



providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

Atendidas estas premissas, a situação poderá ser legitimamente enquadrada como hipótese de inexigibilidade de licitação, possibilitando a contratação direta do objeto com fundamento no inciso I do art. 74.

3.2. Da Fase de Planejamento

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

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

O planejamento da contratação implica na averiguação da necessidade da Administração Pública, buscando identificar os aspectos que a fundamentam. Uma vez verificada a demanda, que precede a solicitação de compra, inicia-se a procura pelas possíveis soluções existentes no mercado para atendê-la. Assim que definida a solução, é necessário analisá-la para resolver sobre o objeto a ser licitado e demais condições relevantes para a contratação.

Assim, a utilização deste Parecer Referencial deverá ser precedida da verificação da existência nos autos do devido planejamento na forma prevista em lei, com todas as informações acima mencionadas, ou da necessária justificativa em relação àquela que faltar.

3.3. Do procedimento para fins de contratação direta

A Lei nº 14.133/2021 trouxe em seu art. 72, de maneira detalhada, um elenco dos documentos que devem instruir o processo de contratação direta, senão vejamos:

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

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

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

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

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

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

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Do dispositivo legal extrai-se que a instrução processual, no âmbito das contratações diretas, é obrigatória e deve contemplar todos os elementos ali arrolados. Sobre eles, passo a tecer algumas considerações.

a. Do Documento de Formalização da Demanda (art. 72, I)

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



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

No âmbito desta Universidade, adotou-se como Documento de Formalização de Demanda a SEC, devendo este documento ser elaborado e acostado aos processos.

b. Dos Estudos Técnicos Preliminares e da Análise de Riscos (art. 72, I)

O ETP deve evidenciar o problema a ser resolvido e sua melhor solução, permitindo que seja avaliada a viabilidade técnica e econômica da contratação.

Deve, pois, conter descrição da necessidade da contratação, especialmente demonstrando a presença do interesse público, e contemplar todas as questões técnicas, administrativas e mercadológicas que interfiram na contratação.

Para tanto, o §1º do artigo 18 da Lei Federal n.º 14.133/2021 elenca os elementos que devem estar presentes no ETP, quais sejam:

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;

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 refugos, quando aplicável;

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

Os incisos destacados em negrito referem-se aos requisitos obrigatórios do ETP, devendo, ainda assim, caso o documento não contemple os demais (facultativos), ser apresentada a devida justificativa, na forma do §2º do supracitado dispositivo.

Trata-se de um instrumento de concretização do princípio do planejamento no âmbito das contratações públicas, sendo certo frisar que a própria lei faculta a sua elaboração, conforme redação do art. 72, inciso I da Lei nº 14.133/2021. De mesmo modo, a Diretoria Geral de Administração regulou internamente a matéria, facultando, também, a elaboração ou permitindo que o ETP seja elaborado de maneira simplificada, nos casos previstos no art. 9º, da IN DGA nº 106/2023.

Quanto à realização da Análise de Riscos, o art. 18, inciso X, da Lei n. 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar “*a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual*”. Dessa maneira, há necessidade de se verificar as circunstâncias que possam comprometer o sucesso da contratação, como o atraso nas entregas, a inexecução total do instrumento, entre outros.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XXVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação.

c. Do Termo de Referência (art. 72, I)

O Termo de Referência é o documento necessário para a contratação de bens e serviços e precisa conter os elementos descritivos do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021:

- 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**; (grifos nossos)

Especificamente em relação a compras, cujo planejamento deverá considerar a expectativa de consumo anual, o Termo de Referência também deve conter as informações exigidas no artigo 40, §1º da Lei nº 14.133/2021:

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

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso. (grifos nossos)

Deve ser verificado por quem for se utilizar do presente parecer se foi elaborado o Termo de Referência, contendo: a definição do objeto, com especificação sumária do produto; fundamentação da contratação; descrição da solução; requisitos da contratação; modelo de execução do objeto; modelo de gestão do contrato; critérios de medição e pagamento; formas e critérios de seleção do fornecedor; estimativa do valor da contratação e adequação orçamentária.

Deve-se verificar, pois, se o Termo de Referência contempla todos os elementos do artigo 8º da Instrução Normativa DGA 107/2023, a saber:

I. Definição do objeto, contemplando:

- a) sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) a especificação do bem ou do serviço, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- c) a indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- d) a especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

II. fundamentação da contratação, que consiste na referência ao estudo técnico preliminar correspondente, quando elaborado, ou, quando não for possível divulgar esse estudo, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

III. Descrição da solução como um todo, considerado o ciclo de vida do objeto, com preferência a arranjos inovadores e sustentáveis;

IV. Requisitos da contratação;

V. 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;

VI. modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou unidade;

- VII. Critérios de medição e de pagamento;
- VIII. Forma e critérios de seleção do fornecedor;
- IX. Estimativas do valor da contratação, nos termos do Decreto Estadual n.º 63.316 de 26 de março de 2018, ou outro que vier a lhe substituir, 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;
- X. Indicação da origem dos recursos.

Ainda, em caso de contratação em que o ETP foi dispensado, deve-se verificar se a fundamentação contida no Termo de Referência consiste em justificativa de mérito para a contratação e do quantitativo pleiteado, bem como se apresenta a indicação do seu alinhamento com o PCA, na forma do artigo 8º, §1º da Instrução DGA n.º 107/2023.

No caso de **contratações diretas nacionais**, em que o TR se mostre necessário, importante asseverar que até que seja atualizada a minuta padrão, **o modelo de Termo de Referência Minuta 1.1.1 presente no sítio eletrônico desta PG deverá ser utilizado para a instrução processual.**

Observo, por fim, em relação ao Termo de Referência, que a elaboração deste é dispensada nas **contratações diretas internacionais**, por inexigibilidade de licitação amparada pelo caput ou pelo inciso I do artigo 74 da Lei nº 14.133 de 2021, conforme previsto no artigo 9º, inciso I da Instrução Normativa DGA n.º 107/2023.

d. Da Estimativa de Despesa e Da Justificativa do Preço (art. 72, II e VII)

O processo deverá ser instruído com demonstrativo detalhado das despesas que serão geradas pelo contrato, observados os ditames do art. 23 da Lei 14.133/21.

e. Parecer técnico e jurídico (art. 72, III)



O art. 72, III, prevê que o processo deverá ser instruído com pareceres técnicos e jurídico, se for o caso. Na hipótese tratada neste parecer, estando o caso enquadrado nas regras aqui estipuladas, haverá dispensa de análise jurídica individualizada, devendo ser anexados aos autos este Parecer Referencial e seus anexos, devidamente preenchidos.

Quanto ao parecer técnico, entendo que a exigência estará atendida quando houver, nos autos, declaração fundamentada do setor responsável acerca da adequação do objeto à demanda do órgão, porquanto tal manifestação cumpre a finalidade do dispositivo legal, ao atestar a pertinência técnica da contratação em face das necessidades do projeto.

f. Da Demonstração Da Compatibilidade Da Previsão De Recursos Orçamentários (art. 72, IV)

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

Lei nº. 14.133/2021:

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

[...]

IV- Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; [...]

Lei nº. 4.320/1964:

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

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

g. Da Habilitação do Fornecedor (art. 72, V)

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

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

No que toca aos documentos de **empresa estrangeira**, deve haver uma atualização do procedimento e, como consequência, deste Parecer, quando houver a derradeira regulamentação do art. 70, parágrafo único, da Lei 14.133/2021.

h. Da Justificativa da Escolha do Fornecedor (art. 72, VI)

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

Importante frisar que, nos termos do art. 74, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021, “*a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.*”

i. Da Justificativa do preço

No que se refere à justificativa de preço (inciso VII), impõe-se que o processo esteja instruído com elementos idôneos e suficientes para demonstrar que o valor proposto é razoável e compatível com a realidade do mercado, afastando, assim, qualquer risco de sobrepreço ou superfaturamento.

Para atendimento desta exigência, o interessado poderá se valer de diversos documentos, tais como: catálogos, tabelas de preços oficiais ou bases de preços governamentais; notas fiscais ou comprovantes de aquisição anteriores; pareceres técnicos ou planilhas de composição de custos que evidenciem a compatibilidade do valor com os insumos e serviços necessários; notas fiscais ou contratos do fornecedor junto a outros clientes, entre outros.

Também será possível, caso os documentos acima citados não estejam acessíveis, que se justifique o preço mediante **declaração de razoabilidade emitida pelo fornecedor**, em que ele atesta que os preços praticados são compatíveis com o mercado. Por razões óbvias, esta declaração deve ser oficial, datada e assinada por representante da empresa.

Destaco, contudo, que o uso da declaração de razoabilidade emitida pelo fornecedor deve ser visto como o **último recurso** para fins de justificativa do preço, devendo ser dada preferência aos meios citados anteriormente, que têm aptidão para demonstrar de forma mais confiável a razoabilidade dos valores praticados.

j. Da Autorização da Autoridade Competente (art. 72, VIII)

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

Nos termos do parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

3.4. Da documentação necessária para instrução processual

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

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

- Proposta (no caso de contratação nacional) / Invoice (no caso de contratação internacional);
- Indicação da cotação da moeda estrangeira (no caso de contratação internacional);
- Os documentos necessários para prova da habilitação (observada a previsão do item 3.9);
- A comprovação da realização dos atos financeiro-orçamentários necessários para a concretização do contrato administrativo.

Após verificação e regularidade dos documentos supracitados, deve ser realizada a assinatura do contrato, o qual poderá ser fornecido pelo contratado, mediante Contrato de Adesão, que é aquele que, em razão de sua natureza jurídica, impede que a contratante discuta suas cláusulas, **ou mediante elaboração de contrato com base em minuta-padrão disponível no sítio eletrônico da PG ou outra que a suceder (Minuta 3.1.1), desde que não sejam alteradas as cláusulas.**

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

4. ANÁLISE DO PRESENTE CASO CONCRETO

Conforme esclarecido no relatório deste parecer referencial, a análise do caso concreto constante do Parecer Referencial nº 01/2025 — cujo ato de inexigibilidade já foi praticado (evento 29) — **permanece inalterada**.



A presente manifestação tem por finalidade exclusiva revisar a descrição do objeto fixado no Parecer Referencial nº 01/2025, **sem qualquer impacto sobre a conclusão jurídica então proferida.**

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, submeto o presente Parecer Referencial à chefia para que seja utilizado nos casos concretos que se amoldem integralmente às recomendações ora apresentadas relativas à fase preparatória de contratações diretas por inexigibilidade de licitação para **renovações/assinaturas de fontes de informação eletrônica (bases de dados em geral, livros e periódicos, normas técnicas, protocolos, entre outros) ofertadas por fornecedor exclusivo**, com fundamento no art. 74, inciso I da Lei 14.133/2021.

Para tanto, a Administração deverá instruir os processos em que pretenda utilizar este Parecer Referencial com sua cópia e **a declaração da autoridade competente de que o caso concreto a ele submetido se subsome, na íntegra, aos parâmetros e pressupostos do presente Parecer, assim como que serão seguidas as recomendações nele contidas (Anexo I).**

Para facilitar a utilização deste Parecer Referencial, junta-se como **Anexo II** uma lista de verificação com as principais orientações do Parecer Referencial, devendo a autoridade competente preenchê-la quando da instrução dos autos.

Haja vista a possibilidade de edição de novos regulamentos da Lei n.º 14.133/2021, propõe-se que a validade do presente Parecer seja **de 01 (um) ano**, a contar da data de sua aprovação pela chefia.

Em caso de alteração da legislativa que apoia este parecer, caberá à Administração suscitar eventual necessidade de substituição da orientação precedente. Ademais, situações que extrapolarem os limites deste Parecer deverão ser submetidas à análise individualizada pela Procuradoria, com o apontamento concreto da dúvida jurídica a ser sanada.



Sendo essas as considerações a serem feitas, proponho o encaminhamento dos autos à DGA para providências cabíveis.

É o parecer, *sub censura*.

Procuradoria Geral, data da assinatura digital.

Lívia Nunes Reis

Procurador de Universidade Assistente.



ANEXO I - DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO

(Portaria PG n.º 06/2024)

Eu, _____, inscrito(a) no CPF sob o nº _____, ocupante do cargo de _____, matrícula _____, declaro para os devidos fins que a contratação tratada nos autos do presente processo (nº _____), referente à _____, se enquadra nas regras estabelecidas no Parecer Referencial nº _____ e, por essa razão, não será submetido à análise jurídica específica da Procuradoria Geral, tal como autoriza a Portaria PG n.º 06/2024. Confirmo que todos os critérios e condições mencionados no referido Parecer foram observados, que foram adotadas as minutas-padrão e que a contratação está em conformidade com as normativas vigentes.

Certifico que as informações aqui prestadas são verdadeiras e assumo total responsabilidade por sua veracidade.

[Local], [Data]



ANEXO II – LISTA DE VERIFICAÇÃO

(Parecer Referencial n.º 07/2025)

<u>Requisitos iniciais para utilização do Parecer Referencial</u>	SIM (indicar documento)	NÃO (indicar justificativa)
Trata-se de caso de Inexigibilidade de Licitação?		
Trata-se de contratação nacional?		
Trata-se de contratação internacional?		
O objeto a ser contratado se trata de renovação/assinatura de fontes de informação eletrônica (bases de dados em geral, livros e periódicos, normas técnicas, protocolos, entre outros)?		
Foi acostado documento que demonstra a inviabilidade de competição decorrente da exclusividade do fornecedor?		
Houve o planejamento da contratação, contendo as providências e elementos do <i>caput</i> do artigo 18 da Lei n.º 14.133/2021?		
Foi elaborado Mapa de Risco, sendo analisados os riscos que podem comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual?		
Foi elaborado Estudo Técnico Preliminar, contendo os elementos do art. 18, §1º da Lei Federal n.º 14.133/2021?		
Foi elaborado Termo de Referência, contendo os elementos do art. 6º, XXIII da Lei n.º 14.133/2021?		
O valor estimado foi calculado conforme art. 23, §1º da Lei		



n.º 14.133/2021 e Decreto Estadual n.º 67.888/2023?		
Foi justificado o valor da contratação?		
Foi justificada a escolha do fornecedor? Foram demonstradas a adequação orçamentária e a existência de recursos?		
Foram regularmente designados os agentes públicos, observadas a segregação de funções e a gestão por competências?		

Identificação do servidor responsável pelo preenchimento da lista de verificação:

UGE: []

Nome: []

Cargo: []

Assinatura: _____



PROCURADORIA GERAL - UNICAMP
Cidade Universitária “Zeferino Vaz” – Distrito de Barão Geraldo
CEP 13083-872 – Campinas – S.P.
Fone: (19) 3521-2968- 2969 / E-mail: secretaria@pg.unicamp.br



Documento assinado com emprego de certificado digital emitido no âmbito do ICP-Brasil, conforme Art. 10 § 2º da MP 2.200/2001 e Art. 1º da Resolução GR 54/2017.