



## PARECER JURÍDICO Nº 005/2023/ADVGERAL/DETRAN/MT

**Processo:** DETRAN-PRO-2023/00729

**Interessado:** Coordenadoria de Aquisições e Contratos.

**Solicitante:** Coord. De Aquisições e Contratos

**Assunto:** Contratação do Serviço Federal de Processamento de dados – SERPRO para prestação dos serviços especializados de tecnologia da informação, denominado via SERPRO.

### I - RELATÓRIO

Trata o presente parecer sobre consulta formulada pela Coordenadoria de Aquisições e Contratos, acerca da **Inexigibilidade de Licitação nº 02/2023**, sendo o **DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE MATO GROSSO - DETRAN-MT**, Autarquia Estadual, inscrita no CNPJ Sob o nº. 03.829.702/0001-70, representada pelo seu Presidente, Sr. **GUSTAVO REIS LOBO DE VASCONCELOS** e seu Diretor de Administração Sistêmica, **SR. PAULO HENRIQUE LIMA MARQUES**, tendo como objeto a **“Contratação do Serviço Federal de Processamento de dados – SERPRO para prestação dos serviços especializados de tecnologia da informação, denominado via SERPRO”**.

Importante salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe.

Os autos, depois de percorrerem os caminhos necessários, vieram a esta Advocacia Geral, para atender ao disposto da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como do Decreto Estadual nº 1525 de 23 de novembro de 2022.

É o brevíssimo relatório.

### I.1 – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Cumpra registrar preliminarmente que, a análise aqui empreendida circunscreve-se aos aspectos legais envolvidos no procedimento trazido a exame, não cabendo a esta unidade jurídica adentrar nos aspectos técnicos e econômicos, nem no juízo de oportunidade e conveniência da contratação pretendida.

### II – FUNDAMENTAÇÃO

#### A.) Da Contratação

Foi-nos solicitada à análise da presente inexigibilidade de licitação que tem por objeto **“Contratação do Serviço Federal de Processamento de dados – SERPRO para prestação dos serviços especializados de tecnologia da informação, denominado via SERPRO”** de acordo com a **Coordenadoria de Tecnologia da Informação**, com fulcro no artigo no artigo 74, I, § 1º da Lei nº 14.133/21, art. 148 do Decreto nº 1525/2022 e no artigo 37, inciso XXI da Carta Magna, na qual permite a Administração Pública, depois de cumprida com todas as formalidades legais pertinentes ao processo licitatório, proceder aos moldes de inexigibilidade de licitação ao processo licitatório desde que preencha com os requisitos e exigências legais.

Deverá constar no referido processo todas as certidões que a Lei nº 14.133/21 exige para o





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

caso de inexigibilidade, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade de contratação, e, também o preço referência estabelecido no Plano de Trabalho.

Atendendo à solicitação da Coordenadoria de Aquisições e Contratos, passaremos a analisar, sob o prisma jurídico/formal a justificativa da Inexigibilidade de licitação, documentação apresentada, da possibilidade de despesa, bem como a minuta do futuro contrato de locação, os quais sopesaremos uma a uma.

### **II.1 Da natureza jurídica do Parecer Jurídico**

De orientação obrigatória, mas de conclusão meramente opinativa, de modo que as orientações apresentadas não vinculam o gestor, que pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da emanada pela assessoria jurídica. A responsabilidade sobre os atos do processo é de seu respectivo subscritor, restando à assessoria jurídica do órgão a análise da questão sob o prisma da juridicidade, tão somente.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

### **II. 2. Da obrigatoriedade da aplicação da Lei Federal 14.133/2021 para contratação direta**

Inicialmente cabe esclarecer que o Decreto 1525, de 23 de novembro de 2022 proibiu o início de novos procedimentos de contratações diretas nos moldes da Lei 8.666/1993, a partir de 1º de janeiro de 2023.

Art. 411. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

§ 1º Fica vedado o início de novos procedimentos de contratação nos moldes da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, a partir de 1º de janeiro de 2023, quando passa a ser obrigatória, no Estado de Mato Grosso, a utilização da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021 e deste Decreto.

Neste sentido, torna-se obrigatório a utilização do Decreto 1525/2022 do Estado de Mato Grosso, bem como da Lei 14.133/2021.

### **II.3. Da Inexigibilidade de Licitação para aquisição de produto exclusivo**

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se, ademais, que o artigo 37, XXI da Constituição Federal, o processo licitatório segundo o art. 11 da Lei 14.133/2021, tem como finalidade:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Mesmo sendo obrigatório, a lei prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória.

A Carta Magna prevê no âmbito da Administração Pública, além de obediência a princípios constitucionais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, em seu artigo 37, inciso XXI, contratação por intermédio de licitação pública, senão vejamos:

*Artigo 37, XXI – “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (...)”.*

É importante esclarecer que, há situações em que a Administração recebe da Lei o comando para a contratação direta; há outras em que a Administração recebe da Lei autorização para deixar de licitar, se assim entender conveniente ao interesse social e sua Urgência, desde que obedecidas às normas legais; há hipóteses em que a Administração defronta-se com inviabilidade fática para licitar, anuindo à lei em que é inexigível fazê-lo; e há um caso em que à Administração é defeso licitar, por expressa vedação da Lei.

O entendimento se amplia pelo fato da Constituição deixar claro que pode haver casos “especificados em lei” que não obedeçam a essa norma Constitucional tais como os art. 74 e 75 da nova lei de licitação.

Sendo assim, a nova Lei de Licitação de nº 14.133/2021 previu no Capítulo VIII os casos de Inexigibilidade e Dispensa, sendo o de inexigibilidade prevista no art. 74 e a dispensa no art. 75, que são as duas modalidades de contratação indireta.

Ilustre jurista Jessé Torres Pereira Júnior (in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 3ª Edição, pp. 172 e 173):

*“O conceito de inexigibilidade de licitação cinge os intérpretes em duas respeitáveis vertentes: (a) a lei descreve hipóteses ilustrativas e admite que de outras, não previstas, possa decorrer a inviabilidade de competição, de forma a configurar a inexigibilidade; mas as hipóteses relacionadas na lei, pelo só fato de constarem da lei, caracterizam a inexigibilidade sempre que ocorrerem, independentemente de, no caso concreto, ser ou não viável a competição; (b) a lei descreve hipóteses que, além de ilustrativas, somente caracterizam a inexigibilidade se, no caso concreto, a*





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

*competição for inviável; sendo viável, a licitação é de rigor, posto que o traço distintivo entre a exigibilidade e a inexigibilidade é a viabilidade de estabelecer-se, ou não, a disputa.”*

Dando continuidade ao raciocínio, a licitação é sempre inexigível quando exista impossibilidade de competição entre os eventuais licitantes. Desse modo, a inexigibilidade de licitação não pressupõe necessariamente a existência de apenas uma pessoa ou empresa apta a contratar.

Assim a licitação é sempre inexigível quando exista a inviabilidade da competição. Nesse sentido, explica Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, que a inviabilidade de competição é uma consequência que tem diferentes causas que, por sua vez, consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

Sistematizando as possibilidades existentes, continua Marçal, há aquela denominada Ausência de alternativas, na qual existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, que é o caso em tela.

Em regra o art. 74 da nova lei de licitações é possível afirmar que, via de regra, a inexigibilidade de licitação restará configurada quando houver:

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

Dessa forma, a inviabilidade de competição está intimamente relacionada com o interesse estatal a ser atendido.

No presente caso a Lei Federal nº 14.133/2021, trouxe a possibilidade de contratação para aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos por meio de inexigibilidade de licitação, senão vejamos:

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

(...)

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do **caput** deste artigo, 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.

Tal inexigibilidade estaria fundamentada no artigo 74, inciso I, da Lei 14.133/2021, os quais

<sup>1</sup> Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14ª edição. São Paulo: Dialética, 2010. p. 356-359.





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

permitem, a aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos. Assim, proceder aos moldes de inexigibilidade de licitação desde que preencha com os requisitos e exigências legais.

Conforme se verifica no dispositivo acima, a presente inexigibilidade tem os seguintes requisitos:

**a) Que a aquisição do material, equipamento ou contratação de serviço só pode ser fornecido por produto, empresa ou representante exclusivo;**

**b) Demonstração da exclusividade mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo;**

Em a necessidade da contratação verificasse, segundo o **Termo de Referência nº 017/2023**, apresenta a justificativa de **Contratação do Serviço Federal de Processamento de dados – SERPRO para prestação dos serviços especializados de tecnologia da informação, denominado via SERPRO**, vejamos:

2.1. Justifica-se o processo de aquisição, a continuidade da prestação de serviços de administração de rede de longa distância, interligando o DETRAN-MT ao SERPRO;

2.2. Assim, a presente contratação justifica-se pela necessidade de assegurar a comunicação entre o sistema Detranet com as informações da base nacional de veículos e habilitação fornecida pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO);

Quanto aos requisitos dos itens “a” e “b”, para contratação de inexigibilidade do art. 74, I, § 1º da Lei 14.133/2021, exige que o produto, serviço ou bem possa ser fornecido por **representante, fornecedor ou empresa exclusiva**.

Importa ressaltar que, quanto à configuração da exclusividade do fornecimento, esta não se limita à pessoa do fornecedor, empresa ou representante, mas, inclusive, ao próprio objeto a ser contratado, devendo este, à exclusão de qualquer outro, **ser capaz de atender às necessidades da Administração.**

Nesse contexto, a justificativa da Comissão Permanente de Licitação, bem como o Termo de Referência e das documentações acostadas pela unidade demandante, esclarece que a presente o presente objeto **“Contratação do Serviço Federal de Processamento de dados – SERPRO para prestação dos serviços especializados de tecnologia da informação, denominado via SERPRO”, que só pode ser fornecida por empresa exclusiva que pela empresa pública federal Serviço Federal de Processamento de Dados –SERPRO, vejamos tal justificativa no Plano de Trabalho:**

“8.2 O Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) é uma empresa pública vinculada ao Ministério da Economia - ME. Foi criada no dia 1º de dezembro de 1964, pela **Lei nº 4.516**, regido pela **Lei 5.615**, de 13 de outubro de 1970, com o objetivo de modernizar e dar agilidade a setores estratégicos da Administração Pública brasileira. A empresa, cujo negócio é a prestação de serviços em Tecnologia da Informação e Comunicações para o setor público, é





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

considerada uma das maiores organizações públicas de TI no mundo;

8.3. O Serpro desenvolve programas e serviços que permitem maior controle e transparência sobre a receita e os gastos públicos, além de facilitar a relação dos cidadãos com o governo. Dentre as várias soluções desenvolvidas com essas características destacam-se a declaração do Imposto de Renda via Internet (ReceitaNet), a nova Carteira Nacional de Habilitação, o novo Passaporte Brasileiro e os sistemas que controlam e facilitam o comércio exterior brasileiro (Siscomex);

8.4. O Serpro é uma empresa pública que desenvolve soluções digitais inovadoras para conectar o Governo e a sociedade. É com orgulho de quem lidera o mercado de tecnologia da informação na administração pública federal que apresentamos para você nossos serviços;

8.5. As soluções desenvolvidas pelo Serpro e contratadas pelos órgãos da administração pública estão presentes em seu cotidiano, como:

8.5.1. nas emissões de documentos (Cadastro de Pessoa Física, Passaporte, Carteira Nacional de Habilitação, Registro Nacional de Veículos);

8.5.2. nas suas relações comerciais (Certificação Digital, Importação e Exportação de bens e produtos, Compras do Governo Federal);

8.5.3. nas suas obrigações fiscais (Imposto de Renda da Pessoa Física e da Pessoa Jurídica); e

8.5.4. em diversos sistemas estruturantes que possibilitam eficiência e agilidade no serviço prestado pelo Governo à sociedade;

8.6. O Serpro é o principal provedor de soluções tecnológicas para o Estado brasileiro. Há mais de 53 anos, desenvolve sistemas estratégicos que suportam ações estruturantes do governo e que são reconhecidos na sociedade. Segurança e confiabilidade são características das tecnologias que levam a marca Serpro. A empresa oferece ao governo soluções, cada vez mais, inovadoras, ágeis e efetivas para atender ao Estado e ao cidadão com eficiência. Nossa missão é "Conectar governo e sociedade por meio de soluções digitais"

Corroborando ao entendimento da necessidade de demonstrar que o produto, diante de suas características, atende as necessidades do órgão licitante, veja o seguinte excerto de julgado do STJ<sup>2</sup> no RMS 37.688/MG, acerca do inciso I do artigo 25 da Lei 8.666/93 da antiga lei de licitação:

<sup>2</sup> ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO POR PREGÃO PRESENCIAL. EXCLUSIVIDADE. HIPÓTESE QUE NÃO SE ENQUADRA NAS HIPÓTESES DE LICITAÇÃO PREVISTAS NO ART. 25, INCISO I, DA LEI 8.666/93. 1. Buscou-se com a impetração anular o Pregão n. 040/2008, realizado pela Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, defendendo o impetrante que o fornecimento do produto licitado enquadra-se em uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas no art. 25 da Lei 8.666/92 diante do privilégio de exclusividade para o fornecimento de "capa para tampa de reservatório de água potável (caixa d'água)", que está tutelado por carta de patente. 2. As hipóteses de contratação direta por inexigibilidade de licitação, elencadas no art. 25 da Lei 8.666/93, somente se justificam quando se configura a inviabilidade de competição, diante da existência de apenas um objeto ou pessoa capaz de atender às necessidades da Administração Pública. 3. Deflui do inciso I do referido dispositivo a necessidade de implementação das seguintes condições para que o fornecimento de equipamento ou produtos prescindia de licitação: (i) o produto estar tutelado por exclusividade, atestada por órgão ou entidades competentes para tanto, o que impede que o Estado adquira produto similar; (ii) quando inviável a competição pela ausência de outro licitante capaz de produzir objeto equivalente, que atenta às necessidades da Administração; e (iii) o produto, ainda que seja tutelado por patente, não possa ser fornecido por terceiros. 4. Assim, o que torna inexigível a licitação, segundo a dicção do inciso I do artigo 25 em referência, não é o simples fato de o fornecedor deter a patente de seu produto, mas o fato desse produto deter certas características peculiares, não encontradas nos produtos que lhe são concorrentes, e, ainda, que tais características sejam decisivas para contemplar o interesse público. 5. Na hipótese dos autos, o motivo explicitado pelo recorrente para contornar a exigência legal da realização do certame público, na verdade, não restou devidamente comprovado. A documentação juntada aos autos, notadamente o registro feito no Instituto Nacional da Propriedade Industrial, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, não evidencia prontamente a exclusividade para todo e qualquer tipo de "capa para tampa de caixa d'água" - objeto da licitação, mas apenas demonstra que o recorrente detém a patente de um modelo de utilidade, e não de uma invenção. Ou seja, não há exclusividade para o produto licitado, mas apenas sobre os melhoramentos promovidos em produto já existente. 6. Tampouco restou demonstra-





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

(...)

4. Assim, o que torna inexigível a licitação, segundo a dicção do inciso I do artigo 25 em referência, não é o simples fato de o fornecedor deter a patente de seu produto, mas o fato desse produto deter certas características peculiares, não encontradas nos produtos que lhe são concorrentes, e, ainda, que tais características sejam decisivas para contemplar o interesse público.

(...)

6. Tampouco restou demonstrado que o modelo do produto licitado é exatamente aquele patenteado pelo recorrente e que esse produto, diante de suas características, é o único no mercado capaz de atender as necessidades do órgão licitante. E, a análise desses elementos tampouco pode ser satisfeita em sede de mandado de segurança, incompatível com a dilação probatória.

Considerando as informações extraídas do Termo de Referência e das documentações acostadas pela unidade demandante, a Empresa **Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO, Empresa Pública Federal**, detém **exclusividade no fornecimento de serviços** possui exclusividade na prestação dos serviços, correlatos à disponibilidade e operação do Via Serpro, para fornecimento as entidades públicas da República Federativa do Brasil de acesso as bases do DENATRAN (RENAVAM, RENACH, RENAINF). (fls. 87/88).

Mas não é só isso. Também deve haver demonstração de que este produto específico tenha um representante comercial exclusivo. Tal situação se configura quando “*um certo fornecedor atribui a um certo agente econômico o direito privativo de intermediar negócios em certa região*”.<sup>3</sup>

Nesse sentido, a **Empresa Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO**, “exclusividade na prestação dos serviços, correlatos à disponibilidade e operação do Via Serpro, para fornecimento as entidades públicas da República Federativa do Brasil de acesso as bases do DENATRAN (RENAVAM, RENACH, RENAINF)”

A esse respeito, cabe aqui asseverar que, conforme Súmula 255 TCU, “**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**”.

Ademais, a configuração da existência de fornecedor exclusivo, a ensejar inexigibilidade de licitação, cinge-se aos critérios de ordem territorial, considerando a modalidade licitatória a ser adotada.

---

do que o modelo do produto licitado é exatamente aquele patenteado pelo recorrente e que esse produto, diante de suas características, é o único no mercado capaz de atender as necessidades do órgão licitante. E, a análise desses elementos tampouco pode ser satisfeita em sede de mandado de segurança, incompatível com a dilação probatória. 7. Recurso ordinário em mandado de segurança não provido. (RMS 37.688/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/06/2012, DJe 06/08/2012)

<sup>3</sup> Ibidem, p. 362.





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

No tangente ao âmbito dessa exclusividade, ressalte-se a conceituação exposta pelo professor Diógenes Gasparini:

“A exclusividade pode ser absoluta ou relativa. É absoluta quando no país só há um fornecedor ou um único agente (produtor, empresa ou representante comercial) para prover os interesses da Administração Pública. Esse é o fornecedor exclusivo. É relativa quando no país há mais de um fornecedor, empresa ou representante comercial, mas na praça considerada há apenas um. A exclusividade, nesses casos, está relacionada com a praça comercial considerada. ... A exclusividade absoluta torna, de pronto, inexigível a licitação. O mesmo não ocorre com a relativa. Nesta a licitação será exigível ou inexigível conforme exista ou não, na praça considerada, fornecedor, empresa ou representante comercial exclusivo.”<sup>4</sup>

Ainda sobre esse mesmo tema, temos:

Inexigibilidade por exclusividade de fornecedor. Atestado de exclusividade. Exigências - Assunto: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DOU de 22.03.2011, S. 1, p. 127. Ementa: alerta à direção do IEC quanto ao fato de que as situações de inexigibilidade de licitação, por exclusividade de fornecedor, exigem as justificativas previstas nos artigos 25, I, e 26 da Lei nº 8.666/1993 e posteriores alterações, com "apresentações detalhadas dos critérios técnicos e objetivos para a escolha do fornecedor, abstendo-se de aceitar atestado de exclusividade que não abranja todo o objeto contratado, bem como que verifique a veracidade do conteúdo das declarações prestadas no atestado de exclusividade, realizando pesquisa de mercado, fazendo constar no processo a documentação comprobatória", conforme Acórdão nº 2.960/2003-1ªC (item 1.5.4, TC-013.653/2008-0, Acórdão nº 1.444/2011-1ª Câmara).

Além da verificação da autenticidade, surge ainda como responsabilidade da administração pública a realização de pesquisa de preços de mercado com empresas que ofertavam serviços similares, a fim de justificar que os preços são vantajosos para a Administração, que veremos mais abaixo.

Saliento que foram juntados ao presente processo os seguintes documentos para demonstrar a exclusividade e a regularidade do processo:

- I) Proposta de Contratação da SERPRO (fls. 03/05);
- II) Comprovação de preços praticados (fls. 06/64)
- III) Certidão de Regularidade fiscal e trabalhista (fls. 65/71)
- IV) CNPJ da Empresa (fls. 72)
- V) Certidão Falência TJDFT (fls. 73/74)
- VI) TCE\_MT Certidão (fls. 75)
- VII) Certidão Negativa CGU (fls. 76)
- VIII) Documentos dos representantes do SERPRO (fls. 77/82)
- IX) Declaração Integridade Serpro (fls. 83/86)
- X) Carta de Exclusividade (fls. 87/88)
- XI) Termo de Referência (fls. 89/107)

<sup>4</sup> GASPARINI, Diógenes., *Direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 318 e 323.





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

- XII) Termo de autorização (108)
- XIII) Lista de Verificação Inicial (fls. 109/110)
- XIV) DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO COMPLEMENTAR (fls. 111/119)
- XV) Pedido de Empenho nº 19301.0001.23.000195-4, no valor de R\$ 20.000,00 (fls. 122/123)
- XVI) SIAG - CADASTRO (fls. 124/125)
- XVII) PORTARIA 479/2022 - AGENTE DE CONTRATAÇÃO E EQUIPE DE APOIO (fls. 126)
- XVIII) Minuta de Contrato (fls. 127/142)
- XIX) Relatório da Comissão (fls. 143/148)

Segundo o Termo de Referência N° 017/2023 (fls. 89/107), o valor apurado para a contratação foi de R\$ 612.744,00 (seiscentos e doze mil e setecentos e quarenta e quatro reais).

Por último foi elaborado o Checklist de verificação de conformidade para inexigibilidade de licitação (fls. 109/110).

Assim na hipótese do artigo 74, com seus respectivos incisos e parágrafo único, acerca de licitações inexigíveis em que se enquadram a situação presente, não é a lei exatamente que inexege a licitação, pois que a lei apenas informa que, em ocorrendo os pressupostos, que nem sempre são objetivos, mas muitas vezes decorrem de entendimentos pessoais do gestor, então a autoridade poderá inexistir a licitação e contratar diretamente.

### III. Dos requisitos para contratação por Dispensa e Inexistibilidade de licitação

Deverá constar no referido processo todos os elementos que a nova lei de licitação nº 14.133/2021 exige para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios de dispensa e inexigibilidade, e, também o preço referência estabelecido no Plano de Trabalho.

Os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros com a finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da inexigibilidade da licitação.

Os documentos necessários que devem instruir o processo de licitação, estão previstos no art. 72 da Lei 14.133/2021, 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;





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

- 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.

No âmbito do Estado de Mato Grosso os processos de contratação direta foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 1525 de 23 de novembro de 2022 que regulamentou a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional do Estado de Mato Grosso,

Tal normativa determinou que os processos de contratações diretas devem ser instruídos com os seguintes documentos (art. 148 do Decreto Estadual nº 1525 de 23 de novembro de 2022):

Art. 148 O procedimento de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os documentos elencados no art. 66 deste Decreto, e como os seguintes:

I - justificativa da contratação direta;

II - razão de escolha do contratado;

III - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias;

IV - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. A autorização da contratação direta, bem como o extrato do contrato ou instrumento equivalente, deverão ser divulgados e mantidos à disposição do público em site ou sistema eletrônico oficial do Estado.

Para cumprimento dos itens I e II se faz necessário que o processo seja instruído com a especificação justificada do objeto a ser adquirido ou contratado bem como os motivos da escolha do contratado, devendo ser estimado as quantidades e o preço estimado de cada item, observada a respectiva unidade de fornecimento, o local e prazo de entrega do bem, prestação do serviço ou realização da obra, a observância das disposições previstas na Lei Complementar Federal nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e na Lei Complementar Estadual nº 605, de 29 de agosto de 2018, se for o caso.(art. 2º, § 2º). Informações essas acostadas aos autos.

Em relação ao item III, deve-se verificar se o processo consta os documentos elencados no Art. 132 ao 135 do Decreto Estadual nº 1525 de 23 de novembro de 2022, vejamos:

**Da habilitação jurídica**

I - cédula de identidade ou outro documento de identificação com foto do representante da empresa licitante e do procurador, se houver; (fls. 77/82)

***Não consta no presente processo documento para comprovação de habilitação contrato social ou lei autorizativa do órgão a ser contratado.***

***Da Regularidade Fiscal, social e trabalhista***





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

- I – Documento de Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ; (fls. 72)
- II – Certidão Positiva com efeitos de negativa de débitos relativos a tributos federais e à dívida ativa da união; (fls. 70/71)
- III – Certidão negativa de débitos relativos a créditos tributários e não tributários estaduais geridos pela Procuradoria-Geral do Estado e pela Secretaria de Estado de Fazenda (fls. 67)
- III – Certidão negativa de débitos gerais emitido pela Prefeitura Municipal de Cuiabá (fls. 68/69)
- V - certidão de regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS (fls. 65/66)
- VI - certidão Positiva de débitos trabalhistas com efeito de negativa (fls. 111/113)

**Qualificação Econômica-financeira**

- I - Certidão negativa de distribuição de ações de falências e recuperações judiciais de 1ª e 2ª Instâncias do TJDF (fls. 73/74)

**No presente caso não houve a apresentação de qualificação técnica.**

**Deve-se juntar ao presente processo declaração de que a contratada:**

- I – Atende plenamente os requisitos de habilitação exigidos no processo licitatório ou contratação direta, sob pena das sanções cabíveis;
- II – Cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas;
- III - Não possui em seu quadro de pessoal e societário servidor público do Poder Executivo Estadual nas funções de gerência ou administração, conforme o art. 144, inciso X da Lei Complementar Estadual nº 04/1990, ou servidor do órgão ou entidade contratante em qualquer função, nos termos do art. 9º, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021;
- IV - não há sanções vigentes que legalmente o proibam de licitar e/ou contratar com o órgão ou entidade contratante.

E ainda que as propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas;

**Devendo tais declarações serem juntadas ao presente processo.**

O Art. 137 do Decreto Estadual nº 1525 de 23 de novembro de 2022 ainda determina que para a habilitação do licitante ou autorização da contratação direta, deverá ser verificada a inexistência de sanções vigentes impeditivas para licitar ou contratar com a Administração Pública, mediante a pesquisa realizada no:

- I - Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS da Controladoria Geral da União - CGU;
- II - Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - TCE;
- III - Cadastro Geral de Fornecedores do Estado de Mato Grosso, gerenciado pela Secretaria de





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG;

IV - Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso - CGE/MT.

**Cabendo ao setor demandante realizar tais pesquisas.**

Fazendo a junção entre as duas normativas, temos como requisitos previstos na Lei 14.133/2021 e Decreto Estadual nº 1525 de 23 de novembro de 2022, tem-se a necessidade dos processos de dispensa e inexigibilidade estarem instruídos com os seguintes documentos:

**III.1 - Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo, se for o caso, estudo técnico preliminar e análise de riscos;**

No presente caso não foi verificado no presente processo o Estudo preliminar, tal documento é de fundamental importância, para definição do quantitativo a ser contratado e qual a melhor solução a ser contratada, uma vez que isso, pode impactar na contratação acima do estimado ou abaixo do necessário ou possa existir no mercado solução diferente dessa que se pretende contratar.

Segundo a nova lei de licitações, o estudo técnico Preliminar é o 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. Diante disso, mesmo sendo caso de dispensa/inexigibilidade, se faz necessário a realização de estudo preliminar apresentando método pelo qual se chegou a quantidade estimada e a verificação se a presente contratação é a melhor escolha.

O estudo técnico preliminar deve apresentar o levantamento das soluções disponíveis no mercado para atender a demanda do órgão contratante e a justificativa da escolha de determinada solução em detrimento das demais, o que tornará público a justificativa de ordem técnica e econômica para a solução escolhida (art. 18, I, § 1º, § 2º e 72, I da Lei 14.133/2021; art. 24 da IN no 05/2017/SG/MPDG). Sendo sempre recomendado a realização do Estudo Técnico Preliminar.

Importante destacar que nas contratações por dispensa e inexigibilidade quando for afastado o estudo técnico preliminar deve ser devidamente justificado (art. 2º, § 3º, V).

O referido Decreto ainda determina a elaboração de estudo técnico preliminar e análise de risco (art. 66, I), porém, tais documentos podem ser dispensados nas hipóteses do art. 38, II, a, vejamos:

Art. 38. A elaboração do ETP:

(...)

II - poderá ser dispensada nas hipóteses de:

a) simplicidade do objeto ou quando o modo de seu fornecimento puder afastar a sua necessidade e da análise de risco, o que deverá ser devidamente justificado no

Página 12 de 24





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

documento de formalização da demanda;

O setor demandante informou no presente processo que:

DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINARE DA ANÁLISE DE RISCO

2.4. De acordo com Decreto Estadual nº 1.525/2022, artigo 38, inciso II, alínea a, poderá ser dispensada a elaboração da ETP quando o modo de seu fornecimento puder afastar a sua necessidade de análise de risco. Sendo o modo de fornecimento do serviço de maneira online, tal modo se enquadra na exceção citada no decreto 1.525/2022

**No presente caso, encontra-se acostados aos autos o Termo de Referência N° 017/2023 (fls. 89/107) e conforme disposto no art. 38, II do Decreto 1525/2022 é dispensável o estudo preliminar e análise de risco.**

**III.2 - autorização para abertura do procedimento;**

No presente caso a autorização foi devidamente realizada junto às fls. 108.

**III.3 - comprovante de registro do processo no SIAG - Sistema de Aquisições Governamentais;**

O processo foi devidamente cadastrado no SIAG (fls. 124/125)

**III.4 - Estimativa de despesa e justificativa de preço em comprovado pesquisa de mercado, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 da Lei 14.133/2021](#) e conforme o Decreto 1525/2022.**

No atinente à pesquisa de mercado, necessária, também nos casos de contratação direta, o TCU determinou que se procedesse, quando da realização de licitação, dispensa ou inexigibilidade, à consulta de preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, constantes do sistema de registro de preços, consubstanciando a pesquisa no mercado em, pelo menos, três orçamentos de fornecedores distintos, os quais devem ser anexados ao procedimento licitatório (Acórdão n. 1945/2006 - Plenário).

O art. 43 do Decreto 1525/2022 do Estado de Mato Grosso, dispõe que a pesquisa de preço tem como finalidade:

- I - fixar o preço estimado e justo do objeto da contratação, inclusive seus aditivos, visando à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;
- II - delimitar os recursos orçamentários necessários para a contratação;
- III - definir a forma de contratação;
- IV - identificar a necessidade, de exclusividade de participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens ou lotes cujo valor se enquadre nos limites previstos na Lei Complementar Estadual nº 605, de 29 de agosto de 2018 e suas alterações;
- V - identificar a existência de sobrepreços em itens de planilhas de custos;
- VI - identificar a existência de fraude, simulação ou qualquer outro mecanismo que vise a frustrar a legitimidade da pesquisa de preços, inclusive jogos de planilhas;

Página 13 de 24



Assinado com senha por ADEMIR SOARES DE AMORIM SILVA - ADVOGADO GERAL / ADVGE - 01/02/2023 às 14:01:18.  
Documento Nº: 6714721-774 - consulta à autenticidade em <https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=6714721-774>



DETRAN/DIC202305097



Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

- VII - impedir a utilização de preços inexequíveis ou excessivamente elevados;
- VIII - servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas;
- IX - auxiliar na identificação da necessidade de negociação dos preços registrados em ata com os fornecedores.

O preço de referência para a estimativa do valor da aquisição deve ser apurado pela Administração para averiguar o verdadeiro preço de mercado do objeto da futura contratação (cotação de preços). Essa estimativa do valor é importante por duas razões: a) serve de parâmetro para escolha da modalidade de licitação, salvo nos casos em que a definição da modalidade independe do valor estimado do contrato. E b) serve de parâmetro para a desclassificação das propostas que serão apresentadas pelos licitantes.

A administração, antes de qualquer contratação, deverá conhecer o total da despesa que, por estimativa, será necessário despender com o objeto contrato. Para tanto, é adequado que a pesquisa seja a mais ampla possível, envolvendo orçamentos praticados por diferentes fornecedores, exame de valores em outras contratações do Poder Público com objeto semelhante, preços constantes em SRP, dentro de outros meios. Nesse ponto, cumpre citar orientações do Acórdão TCU nº 2.170/2007 – Plenário:

“A aferição de preços nas aquisições e contratações de produtos e serviços de tecnologia da informação, no âmbito da Administração Pública federal, na fase de estimativa de preços, no momento de adjudicação do objeto do certame licitatório, na contratação e alterações posteriores, deve se basear em valores aceitáveis, que se encontrem dentro da faixa usualmente praticada pelo mercado em determinada época, obtida por meio de pesquisa a partir de fontes diversas, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusive aqueles constantes no Compras net -, valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços, entre outras, a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública. 2. Preço aceitável, a ser considerado na faixa de preços referida no item precedente, é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto ou serviço. 3. A utilização de fontes que não sejam capazes de representar o mercado de tecnologia da informação para produtos com certa complexidade ou serviços fornecidos para o setor público – como sites na Internet, inclusive internacionais - pode servir apenas como mero indicativo de preço, sem que sirvam os valores encontrados, por si só, para caracterização de sobre preço ou superfaturamento. 4. Os critérios apontados nos itens precedentes devem balizar, também, a atuação dos órgãos de controle, ao ser imputado sobre preço ou superfaturamento nas aquisições e contratações relacionadas à área de tecnologia de informação.”

O Art. 48, do Decreto 1525/2022, define as informações necessárias que deverão constar no documento, sendo eles:

- I - descrição do objeto a ser contratado e seu respectivo quantitativo;
- II - caracterização das fontes consultadas;
- III - série de preços coletados;





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

IV - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;

V - justificativas para a metodologia utilizada, com a validação dos preços utilizados e indicação da desconsideração de valores inexequíveis e excessivamente elevados, se aplicável;

VI - indicação do valor estimado, memória de cálculo e documentos que lhe dão suporte;

VII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta com fornecedores;

VIII - data, identificação e assinatura do servidor responsável.

Dispõe ainda que na pesquisa de preço, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (Art. 45, do Decreto 1525/2022)

O art. 46 do Decreto 1525/2022, dispõe os parâmetros para a realização da pesquisa de preço para a contratação.

O art. 52 do Decreto 1525/2022, dispõe o critério para a pesquisa de preço para a contratação por inexigibilidade.

Vale destacar que a regulamentação estadual não deixou a critério da Administração Pública o esgotamento das fontes de pesquisa de preço, pois previu como regra a utilização de todas, devendo, nos casos em que isso não for possível, justificar nos autos., Isso tudo porque nem sempre os preços públicos refletem a realidade do mercado, do mesmo modo que nem sempre os preços privados significam o espelho do valor real de mercado, de modo que somente com preços obtidos de fontes diversas é possível realizar o juízo objetivo acerca da real vantajosidade da licitação. O preço obtido em uma licitação e registrado em ata reflete não o serviço principal, mas todos os serviços acessórios e específicos do ente que realizou o certame, e o mesmo raciocínio se aplica aos contratos vigentes com outros órgãos e que possuem o mesmo objeto principal.

Importante destacar que o Tribunal de Contas da União (Acórdão n° 4.013/2008, TCU, Plenário e Acórdão n° 1.547/2007, TCU, Plenário) defendia a utilização da cotação junto ao mercado como forma preferencial de pesquisa destinada a definir o orçamento estimado.

A demonstração da formação do preço de referência, portanto, não pode levar em consideração apenas orçamentos privados, devendo constar na pesquisa de preços os valores praticados em outros contratos celebrados com a Administração Pública municipal, estadual ou federal. Do mesmo modo, o mapa comparativo não pode ser ater apenas às pesquisas de valores praticados em contratos administrativos, de modo que a suficiente demonstração de que os valores têm correlação com o valor de mercado dos bens ou serviços impõe a conjugação da análise de preços públicos e privados, na esteira do entendimento do Tribunal de Contas da União.





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

A necessidade de demonstração da ampla pesquisa para verificação do preço de mercado obrigatoriamente deve contar nos autos, pois é a única forma de se documentar que houve preocupação com a economicidade da contratação e a busca pela proposta mais vantajosa, princípio fundamental da licitação, previsto no art. 6º, XXII, I da Lei nº 14.133/2021.

Essa advocacia alerta que, com arrimo na sedimentada jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que é de rigor proceder-se à referida formalidade, a fim de se demonstrar a vantajosidade advinda à Administração, além dos demais procedimentos aplicáveis à espécie, a saber.

Acórdão 260/2002 Plenário do TCU, orienta que é necessário consultar o maior número possível de interessados em contratações de caráter emergencial em atenção aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, que devem reger as atividades do administrador público.

O art. 23 da Lei 14.133/2021 dispõe sobre a estimativa de preço para contratação, dispondo principalmente que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

A Lei permitiu de forma excepcional a contratação direta de fornecedor cuja proposta ao preço máximo definido na contratação, desde que, seja observado o disposto no art. 153 do Decreto 1525/2022.

**No presente caso foi anexada a proposta comercial (fls. 03/64), Comprovação de preços praticados (fls. 32/64).**

**III.5 - Pareceres técnicos setorial e central, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos e Parecer jurídico conclusivo emitido pela Procuradoria-Geral do Estado, dispensado no caso de parecer referencial.**

**Não consta o parecer técnico.**

Quanto ao parecer jurídico emitido pela Procuradoria-Geral do Estado, destaca-se que o Departamento Estadual de Trânsito, possui órgão de assessoramento jurídico próprio conforme estabelecido pela Lei Complementar n. 445, de 30 de novembro de 2011. Assim, os pareceres jurídicos são realizados pela Advocacia Geral do DETRAN.

**III.6 - Demonstração e indicação dos recursos orçamentários para fazer face ao compromisso a ser assumida.**

As despesas decorrentes do serviço a ser contratado correrão às expensas dos recursos específicos consignados no orçamento do Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso – DETRAN/MT, conforme dotação orçamentária do DETRAN/MT.





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

Embora o presente parecer análise a minuta de contrato, cuida-se no presente processo do **procedimento de inexigibilidade de Licitação** para o qual basta estar presente o Pedido de Empenho. No processo que tratará do contrato em si, deverá constar, aí sim, a Nota de Empenho.

**Tal documento se encontra no Pedido de Empenho nº 19301.0001.23.000195-4 (fls. 122/123).**

**III.7 Definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados;**

A modalidade de licitação fora prevista no Termo de Referência no item 2.3 (fls. 90)

**III.8 Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária**

Os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros com a finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da inexigibilidade da licitação.

No que diz respeito aos documentos necessários à demonstração da habilitação previstos no Decreto 1525/2022 do Estado de Mato Grosso, estes somente devem ser exigidos quando se demonstrarem indispensáveis no caso concreto e não possam ser obtidos pela Administração em consulta a sítios eletrônicos públicos.

**No presente caso fora juntado as documentações de habilitação da empresa já analisados acima, sendo apresentados no Termo de Referência tais documentos.**

**III.9 Razão da escolha do contratado**

A Administração não deve fazer nem mais nem menos do que o necessário para atingir a finalidade legal.

A **finalidade** é inerente ao princípio da legalidade, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, consiste na aplicação da lei tal como ela é, ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada.

Trazendo essas ideias para o âmbito das contratações, verifica-se que a mera autorização legal para a aquisição de certos produtos ou a possibilidade de prorrogação, por exemplo, não se justifica quando se percebe que não são mais necessários ou existam outros meios legais para a execução do serviço.

E como a Administração sempre está subordinada ao direito público no que se refere ao motivo, finalidade, competência, forma e procedimento de seus contratos, não há como destoar desses elementos essenciais.

Diante dessas considerações, a supremacia do interesse público deve estar na lei que fundamenta o agir da Administração. E sempre há a necessidade de **motivação**, não basta haver previsão legal para que se realize um ato administrativo. Os pressupostos fáticos previstos na lei devem estar presentes.

**Justificativa apresentada no Termo de Referência nº 017/2023 (fls. 89/107) e Relatório da**





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

**Comissão de licitação fls. 143/148.**

Assim, quando o Administrador pratica seus atos, deve expor as circunstâncias fáticas para justificar a subsunção à autorização legal. Com isso, garante-se transparência à Administração pública, permitindo um melhor controle, inclusive quando de eventual apreciação pelo Poder Judiciário.

**III.10 Autorização da autoridade competente.**

Autorização foi dada em documento apartado (fls. 108) ao processo e também se confirmara com a futura assinatura do contrato.

**III.11 Minuta do Edital e do contrato, se for o caso, ou do instrumento equivalente**

A minuta do Contrato junto às fls. 127/142;

**III.12 Checklist de conformidade**

O Checklist de conformidade esta juntado às fls. 109/110.

**III.13 Aprovação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CONDES, quando for o caso**

À luz do Decreto Estadual n. 1.047/2012 com as alterações dadas pelos Decretos n. 1.511/2012, n. 415 de 27 de janeiro de 2016 e Decreto 1.277/2022, a contratação e a assunção de obrigações pelo Poder Executivo Estadual, a depende do valor, pode demandar autorização prévia do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Mato Grosso – CONDES.

**No presente caso trata-se de inexigibilidade**, sendo uma das causas que se exige autorização do CONDES, vejamos:

**Art. 1º** A contratação e assunção de obrigações por órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual deverão ser previamente autorizadas pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado - CONDES, que poderá delegar atribuições a um dos seus membros.

§ 1º Inclui-se nessa obrigação:  
(...)

**III – a contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação;**

§ 2º-A O CONDES estabelecerá por meio de resolução os critérios e os valores mínimos das contratações e assunção de obrigações das situações que deverão ser submetidos para deliberação do Conselho.

§ 3º Para operacionalização da autorização prevista no *caput*, os órgãos e entidades do Poder Executivo deverão encaminhar a solicitação à Secretaria Técnica do CONDES

A Resolução do CONDES que definiu os valores foi a Resolução 01/2022 CONDES:

**Art. 2º** Excluem-se da obrigação de autorização pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado - CONDES:

I - as contratações e assunções de obrigações cujo valor anual seja inferior a R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) para obras e serviços de engenharia, independente da sua modalidade; ou inferior a R\$ 400.000,00 (quatrocentos mil





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

reais) nas demais situações constantes no § 1º do art. 1º do Decreto Estadual nº 1.047, de 28 de março de 2012;

II - os termos aditivos para prorrogação da vigência contratual;

III - os termos aditivos de acréscimo contratual;

IV - os termos aditivos ou apostilamentos referentes a reajuste pelo INCC, nos casos de obra e serviços de engenharia, ou pelo IPCA, nos demais casos;

V - os apostilamentos de repactuação;

VI - as contratações por participantes de atas de registro de preços no limite dos quantitativos já autorizados pelo Conselho;

**No presente caso trata-se de inexigibilidade com valor superior ao previsto no inciso I para demais serviços, sendo necessária autorização do CONDES.**

**III.14 - ato de ratificação do procedimento pela autoridade competente.**

Trouxe ainda a obrigação de que o ato que ratifica a contratação direta, bem como o extrato do contrato ou instrumento equivalente, deverão ser divulgados e mantidos à disposição do público em site ou sistema eletrônico oficial do Estado (art. 2º, § 1º).

Restou ainda obrigatório a necessidade de realização do CHECKLIST feito pela comissão de licitação, verificamos que foram acostados nos autos os documentos de habilitação e qualificação mínima necessárias, entretanto ausentes: **Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Certidão Negativa de Débitos do DF, Atestado CT, Declarações Incompletas, não apresentou ainda certidões de suspensão, impedimentos de licitar e contratar emitidos pela SEPLAG e CGE, bem como ausente carta de exclusividade e análise de vantajosidade.**

**Importante destacar que conforme art. 66 do Decreto 1525/2022,** todas licitações e contratações deverão ser realizadas por meio do Sistema de Aquisições Governamentais (SIAG),

**IV. DA CONTRATAÇÃO**

O substrato básico dos contratos é o acordo de vontades com objetivo determinado, pelo qual as pessoas se comprometem a honrar as obrigações ajustadas. Com a Administração não é diferente, sendo apta a adquirir direitos e contrair obrigações, tem a linha necessária que lhe permite figurar como sujeito de contratos.

São vários os conceitos de contrato administrativo formulados pela doutrina, o respeitável doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo, define contrato administrativo como o ajuste entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.

Os contratos privados em geral traduzem um conjunto de direitos e obrigações em relação aos quais as partes se situam no mesmo plano jurídico. Não há supremacia de uma sobre a outra durante todo o processo.

O mesmo não ocorre com os contratos administrativos, e isso é explicável pelo fato de que eles visam a alcançar um fim útil para a coletividade. Diante destas circunstâncias, é lógico que





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

diante de um conflito entre os interesses do particular contratado e da Administração Pública contratante prevalecerá os interesses deste último.

O art. 247 o Decreto nº 1525, de 23 de novembro de 2022, que regulamentou a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito da Administração Pública estadual direta, autárquica e fundacional do Estado de Mato Grosso dispôs que o contrato deve ser regido de forma clara com precisão devendo conter, obrigatoriamente:

- I - nome das partes e de seus representantes;
- II - finalidade;
- III - ato autorizativo;
- IV - número do processo da licitação ou contratação direta;
- V - obrigatoriedade de sujeição dos contratantes às regras da Lei Federal nº 14.133/2021 e às suas cláusulas;
- VI - condições de execução.

Na celebração dos contratos administrativos devem ser observados e respeitados os princípios administrativos, tendo em vista serem postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública. Bem observa Cretella Júnior que não se pode encontrar qualquer instituto do Direito Administrativo que não seja informado pelos respectivos princípios.

Nesse sentido, necessariamente, deverá ocorrer a observância aos princípios expressos da **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**. Tais princípios revelam as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles.

Por fim, mas não menos importante, fazemos referência à observância aos princípios da **razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e segurança jurídica**.

O princípio da **motivação** diz respeito a um ato ou efeito de motivar, e dar uma justificativa ou exposição das razões originária daquele ato administrativo. Diz ainda Celso Antônio Bandeira de Mello, que o Princípio da Motivação impõe à Administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada. ”

Quando são desrespeitos estes princípios, é perfeitamente possível a responsabilização pessoal dos administradores das pessoas jurídicas, que participam da Administração Pública ou simplesmente são por esta controladas direta ou indiretamente, por atos lesivos ao patrimônio público, sujeitando-se obviamente, se for o caso, à incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

Além de observância dos princípios acima elencados, devemos observar o art. 240 e seguintes do Decreto nº 1525, de 23 de novembro de 2022, que assim dispôs:

Art. 240 Os Contratos Administrativos firmados sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021 deverão ser formalizados e regidos com observância das cláusulas





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

e preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, a teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Art. 241. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que o órgão ou entidade poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - contratações cujo valor não ultrapasse o limite para dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor;

III - contratação de serviços para execução imediata e integral dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Considera-se entrega ou execução imediata aquela com prazo de conclusão de até 30 (trinta) dias, a contar do recebimento da respectiva ordem de serviço ou fornecimento.

§ 2º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 da Lei Federal nº 14.133/2021.

§ 3º Nos contratos em que houver a exigência de garantia contratual, somente depois que esta for prestada o gestor poderá emitir a ordem de fornecimento ou a ordem de serviço, salvo justificativa expressa juntada ao processo do respectivo contrato.

Art. 242. Os contratos e seus aditivos deverão ter forma escrita e serão assinados, podendo ser formalizados física ou eletronicamente.

§ 1º Os contratos deverão ser juntados ao processo que originou a contratação, exceto nas licitações para registro de preços e credenciamento, quando formarão autos próprios.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento que sejam executadas imediatamente e sem obrigações futuras, como assistência técnica, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), e os realizados sob regime de adiantamento.

§ 3º O valor previsto no parágrafo anterior será atualizado pelo Poder Executivo Federal, nos termos dos arts. 95 e 182 da Lei Federal nº 14.133/2021.

## V. DAS CLÁUSULAS OBRIGATÓRIAS NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Os contratos administrativos devem prever, de forma obrigatória, todas as cláusulas elencadas no art. 89 da Lei nº 14.133/2021, o que não exclui outras disposições contratuais que se fizerem necessárias.

Assim disposto:





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

O art. 92 da Lei 14.133/2021 e 247 do Decreto nº 1525, de 23 de novembro de 2022, definiu as cláusulas que devem conter nos contratos firmados com a administração pública, vejamos:

I - O objeto e seus elementos característicos; **Cláusula Primeira do Contrato**

II - A vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta; **Cláusula Segunda do Contrato**

III - A legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; **Cláusula Terceira do Contrato**

IV - O regime de execução ou a forma de fornecimento; **Cláusula Quarta do Contrato**

V - O preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplimento das obrigações e a do efetivo pagamento; **Cláusula Quinta do Contrato**

VI - Os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; **Cláusula Sétima do Contrato**

VII - Os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; **Cláusula Quarta e sétima do Contrato**

VIII - O crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica; **Cláusula Quinta e oitava do Contrato**

IX - A matriz de risco, quando for o caso, discriminará a faixa de variação de preço de mercado a partir da qual se considera que há desequilíbrio contratual para fins de deferimento de revisão, desde que presente os demais requisitos; **NÃO SE APLICA**

X - O prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso; **Cláusula Quinta do Contrato**

XI - O prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso; **Cláusula Quinta do Contrato**

XII - As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento; **SEM PREVISÃO**

XIII - O prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso; **NÃO SE APLICA**





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

XIV - Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; **Cláusula Quinta do Contrato**

XV - As condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso; **NÃO SE APLICA**

XVI - A obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta; **Cláusula Décima Sexta do Contrato**

XVII - A obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz; **NÃO SE APLICA**

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; **Cláusula Décima Oitava do Contrato**

XIX - os casos de extinção. **Cláusula Décima Nona do Contrato.**

XX - o termo inicial para o cômputo da anualidade da repactuação e do reajuste, bem como o índice que comporá a base de cálculo deste. **Cláusula Vigésima do Contrato**

XXI - a opção dos contratantes pela adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias, com a possibilidade de prévia submissão do conflito à Câmara de Resolução de Conflitos Contratuais da Procuradoria do Estado. **Cláusula Vigésima Primeira do Contrato**

Deverá ainda conter:

a) Cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual; **Cláusula Vigésima Quarta do Contrato.**

b) De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução. **NÃO SE APLICA**

a) Cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos. **Cláusula Quinta do Contrato.**

A Lei 11.123/2020, instituiu a partir de 09 de junho de 2020 a obrigatoriedade de se fazer constar nos editais licitatórios e instrumentos contratuais a aplicabilidade da Lei 11.123/2020 que “Dispõe sobre a instituição do Programa de Integridade nas empresas que contratarem com a Administração Pública do Estado de Mato Grosso e dá outras providências, o que foi obedecido na presente contratação”.

#### VI – PARECER

Diante do exposto, após análise do caso em tela, sob o prisma eminentemente jurídico/formal, esta Advocacia Geral, entende que é possível a contratação por INEXIGIBILIDADE de licitação a Empresa **Serviço Federal de Processamento de dados – SERPRO**, uma vez que atendem a necessidade do órgão, estando de acordo os requisitos do Art. 74, I, da Lei Federal nº.

Página 23 de 24





Governo do Estado de Mato Grosso  
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO

14.133/2021, ficando assim **APROVADO** a **INEXIGIBILIDADE de licitação nº 002/2023** devendo divulgar a contratação em site ou sistema eletrônico oficial do estado, sendo necessário acrescentar:

**a)** Documento para comprovação de habilitação, contrato social ou lei autorizativa do órgão a ser contratado.

**b)** Carta de exclusividade;

**c)** Declaração de que:

I – Atende plenamente os requisitos de habilitação exigidos no processo licitatório ou contratação direta, sob pena das sanções cabíveis;

II – Cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas;

III - Não possui em seu quadro de pessoal e societário servidor público do Poder Executivo Estadual nas funções de gerência ou administração, conforme o art. 144, inciso X da Lei Complementar Estadual nº 04/1990, ou servidor do órgão ou entidade contratante em qualquer função, nos termos do art. 9º, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021;

IV - Não há sanções vigentes que legalmente o proibam de licitar e/ou contratar com o órgão ou entidade contratante.

**d)** Parecer de Governança de TIC;

**e)** Autorização do CONDES;

**Se faz desnecessário o retorno da minuta de contrato para análise desta advocacia, uma vez que já foi objeto de análise, somente devendo retornar, caso modifique alguma cláusula presente na minuta analisada.**

Importante ressaltar que está Advocacia Geral atém-se, tão somente as questões relativas à legalidade da presente minuta, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a atos e prazos essenciais.

Ressalte-se que o PARECER supra deve ser tratado como escorço jurídico para avaliação dos fatos narrados nos documentos ventilados nesta Assessoria Jurídica, não havendo qualquer vinculação a decisão administrativa discricionária a ser tomada por Vossa Senhoria.

É o parecer, Salvo Melhor Juízo.

Cuiabá/MT, 31 de janeiro de 2023.

**Ademir Soares de Amorim Silva**  
Advogado do DETRAN/MT  
OAB/MT 18. 239/O

Página 24 de 24



Assinado com senha por ADEMIR SOARES DE AMORIM SILVA - ADVOGADO GERAL / ADVGE - 01/02/2023 às 14:01:18.  
Documento Nº: 6714721-774 - consulta à autenticidade em  
<https://www.sigadoc.mt.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=6714721-774>



DETRAN/DIC/202305097

SIGA