



PASSO A PASSO PARA

# CONTRATAÇÃO INEXIGIBILIDADE

**ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL

 UM PRODUTO  
**NEGÓCIOS  
PÚBLICOS**

1. APRESENTAÇÃO.....	03
2. O QUE É O BANCO DE PREÇOS?.....	04
3. COMO CONTRATAR O BANCO DE PREÇOS?.....	06
4. PASSO A PASSO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA DO “BANCO DE PREÇOS” POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.....	09
- ABERTURA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	09
- DESIGNAÇÃO, PELA AUTORIDADE COMPETENTE, DOS AGENTES PÚBLICOS RESPONSÁVEIS PELO DESEMPENHO DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À CONTRATAÇÃO.....	10
-DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA – DFD.....	12
-CERTIFICAÇÃO DE QUE O OBJETO DA CONTRATAÇÃO ESTÁ CONTEMPLADO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL – PCA.....	12
-CERTIFICAÇÃO DE QUE O OBJETO DA CONTRATAÇÃO ESTÁ COMPATÍVEL COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	14
-ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP.....	14
-ANÁLISE DE RISCOS.....	17
-TERMO DE REFERÊNCIA.....	18
-MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DEMONSTRANDO A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO.....	19
-EXISTÊNCIA DE DOCUMENTO IDÔNEO CAPAZ DE COMPROVAR A EXCLUSIVIDADE.....	20
-JUSTIFICATIVA DO PREÇO.....	20
-DEMONSTRAÇÃO DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS COMPATÍVEIS COM A DESPESA ESTIMADA.....	21
-COMPROVAÇÃO DE QUE O CONTRATADO PREENCHE OS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E DE QUALIFICAÇÃO MÍNIMA NECESSÁRIOS.....	22
-PARECER JURÍDICO.....	22
-AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE.....	23
-PUBLICAÇÃO.....	23

## APRESENTAÇÃO

O presente - **PASSO A PASSO** - foi desenvolvido com o objetivo de oferecer uma orientação prática e detalhada para gestores públicos e equipes envolvidas no processo de contratação da ferramenta “Banco de Preços”, por meio de inexigibilidade de licitação (art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021).

Como sabido, a inexigibilidade de licitação, quando realizada sem a devida instrução e conformidade normativa, pode gerar questionamentos e até mesmo inviabilizar a contratação pretendida. Com isso em mente, este documento visa esclarecer cada uma das etapas necessárias para a realização da contratação direta do Banco de Preços por inexigibilidade de licitação, respeitando os ditames da Lei nº 14.133/21 e demais regulamentações pertinentes.

**Explicação detalhada de cada etapa do processo:** Desde a abertura do processo administrativo até a publicação final, cada passo é descrito com clareza para garantir que todas as exigências legais sejam cumpridas.

---

**Modelos de documentos essenciais:** Documento de Formalização da Demanda (DFD), Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Riscos e Termo de Referência, fornecidos para orientar a correta elaboração e utilização desses documentos.

---

**Orientações sobre justificativas e documentação necessária:** Subsídios para elaboração de uma justificativa robusta, incluindo a demonstração da inviabilidade de competição e a comprovação de exclusividade.

---

**Recomendações baseadas em normas, jurisprudências e doutrinas atuais:** O documento integra as mais recentes normas, decisões e doutrina especializada.

Dessa forma, a aplicação das informações contidas neste documento assegurará que a contratação do Banco de Preços ocorra de maneira segura, transparente e em total conformidade com a legislação vigente. Ao seguir as orientações aqui dispostas, **gestores públicos e suas equipes estarão mais preparados para enfrentar os desafios inerentes a esse tipo de contratação, minimizando riscos e assegurando a eficácia do processo.**



## O QUE É O BANCO DE PREÇOS?

O Banco de Preços é uma ferramenta abrangente e indispensável para a administração pública, desenvolvida pelo Grupo Negócios Públicos, essa solução foi projetada para assegurar eficiência e transparência na estimativa de custos das contratações públicas.

Mais do que uma simples base de dados, o Banco de Preços oferece funcionalidades exclusivas que o tornam uma solução completa. Entre essas funcionalidades, destaca-se a capacidade de elaborar termos de referência, a ampla abrangência de pesquisa que inclui mais de 1103 portais públicos, e a disponibilização de todos os preços ofertados em licitações, não se limitando apenas ao preço vencedor da licitação. Além disso, a ferramenta permite pesquisas diretas junto a fornecedores, consultas em notas fiscais eletrônicas e pesquisa em planilhas de custos para serviços terceirizados.

Ao fornecer uma base de dados consolidada e abrangente, a ferramenta possibilita uma análise comparativa de preços, contribuindo para a tomada de decisões fundamentadas. Vale ressaltar que o Banco de Preços também possui a inovadora ferramenta denominada **“Painel de Negociações”**, que permite ao pregoeiro buscar informações fundamentais para o êxito de sua performance na negociação com o licitante vencedor.

## Além disso,

o Banco de Preços possui atestado de exclusividade fornecido pela **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS DE SOFTWARE – ABES**. Referido atestado foi fornecido uma vez que a ferramenta “Banco de Preços” possui as seguintes características que a tornam única, além de exclusiva:

- 
- Base de preços públicos com mais de 1103 fontes;
  - Apresenta preços de 1.500 sites de domínio amplo com foto do objeto a ser cotado;
  - Única ferramenta que apresenta preços de base de notas fiscais eletrônicas de 26 estados brasileiros, de acordo com a nova lei de licitações 14.133/2021;
  - Módulo exclusivo de cotação direta com fornecedor, sendo possível solicitar via sistema pedidos de orçamentos para diversos fornecedores com emissão de relatórios das empresas que responderam ou não ao pedido de orçamento solicitado pela Administração Pública;
  - Apresenta não apenas o menor preço da licitação (vencedor), mas sim os preços iniciais e finais de todos os licitantes;
  - Módulo para consulta de planilhas de custos de serviços de terceirização;
  - Única base de consulta de preços praticados pela administração pública nos últimos 15 anos;
  - Única que apresenta justificativa em relatório sobre o método matemático aplicado na consulta dos preços, conforme IN 65/2021;
  - Apresenta histórico comercial de preços praticados em licitações vencidas pelos fornecedores;
  - Emite alerta que a pesquisa de preços não está dentro dos parâmetros configurados pela Instituição, minimizando erros;
  - Módulo para elaboração de especificações de objetos, sem limite de usuários;
  - Consulta de atas e intenções de registro de preços vigentes;
  - Painel de negociações, que possibilita aos pregoeiros dados relevantes para negociação de preços, conseguindo redução de valores e maior economia para a Instituição;
  - Emite relatórios com comparativo de preços em atendimento a IN 65/2021, possuindo código de QR CODE para verificação da autenticidade dos dados. Apenas a ferramenta Banco de Preços possui uma base de dados robusta a atender a demanda administrativa.



**O Banco de Preços é utilizado por mais de 7.108 (sete mil e cento e oito) gestores públicos**, onde se destacam alguns usuários como o Tribunal de Contas da União, Controladoria Geral da União, Institutos Federais, Universidades, Ministérios, Infraero, Funasa, Inbra, Prefeituras, Secretarias, Câmaras entre outros.

Em resumo, a utilização da ferramenta Banco de Preços reforça o compromisso da administração pública com a economicidade e a eficiência na gestão dos recursos públicos.



## 1. COMO CONTRATAR O BANCO DE PREÇOS?

Embora, em regra, a celebração de contratos pela Administração Pública deva seguir o processo licitatório, conforme o princípio da obrigatoriedade, o legislador previu exceções que permitem ao gestor dispensar a seleção formal prevista na legislação. É importante lembrar que essas exceções têm base no próprio texto constitucional. O inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, ao estabelecer a obrigatoriedade do procedimento licitatório para contratos firmados pela Administração, já começa seu texto com a ressalva "ressalvados os casos especificados na legislação".

Nesse sentido, quando a Lei estabelece hipóteses para contratação direta (dispensa e inexigibilidade), é porque reconhece que, em certos casos, a realização de um procedimento licitatório não resultará na melhor contratação para a Administração ou que, ao menos, submeter o negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pela legislação não é o meio mais eficaz para atender ao interesse público naquela circunstância específica. Nesse contexto, Adilson Abreu Dallari ressaltou que "nem sempre, é verdade, a licitação leva a uma contratação mais vantajosa. Não pode ocorrer, em virtude da realização do procedimento licitatório, é o sacrifício de outros valores e princípios consagrados pela ordem jurídica, especialmente o princípio da eficiência"[1].

**Assim, a Lei nº 14.133/2021 estabelece, nos seus artigos 74 e 75, hipóteses para contratação direta por inexigibilidade e dispensa de licitação, respectivamente.**

Contratação do Banco de Preços:

### **Enquadramento Simultâneo entre Dispensa e Inexigibilidade de Licitação**

A contratação do Banco de Preços pela administração pública pode ser realizada tanto por dispensa de licitação quanto por inexigibilidade. Ambos os enquadramentos possuem fundamentação legal, e a escolha entre um ou outro deve ser pautada pelos princípios da economicidade, eficiência e melhor interesse da administração pública.

Conforme posicionamento do doutrinador Edgar Guimarães, em sua obra “Contratação Direta – Comentários às hipóteses de licitação dispensável e inexigível” pg. 12 – “Não raras vezes, é possível constatar que em certo caso concreto é passível de ser enquadrado simultaneamente como hipótese de licitação dispensável e inexigível. Nesta circunstância, é consentâneo com os princípios da economicidade e da eficiência lançar mão da hipótese legal que resulte custos menores e procedimento mais célere, sem prejuízo, é claro, da necessária formalização da contratação direta acompanhada dos documentos e justificativas necessárias à comprovação da sua legalidade.”

Nesse diapasão, segue o voto do Ministro Ubiratan Aguiar do Tribunal de contas da União que deu origem ao acórdão nº 1.336/06 – Plenário – “Desse modo, comungo com o entendimento explicitado no parecer da Conjur, no sentido de que, havendo possibilidade de duplo enquadramento, relativamente às hipóteses de dispensa ou inexigibilidade [...], o administrador está autorizado a adotar o fundamento legal que implique menor custo para a Administração Pública, em observância ao princípio da economicidade”.



#### **1. Inexigibilidade de Licitação**

A inexigibilidade de licitação é aplicada quando há inviabilidade de competição, como no caso em que apenas um fornecedor específico pode atender adequadamente à necessidade da administração, conforme previsto no art. 74, inciso, da Lei nº 14.133/21.

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

I - Aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos; (grifo nosso)

No caso do Banco de Preços, por se tratar de uma solução única oferecida por um fornecedor com atestado de exclusividade (NP TECNOLOGIA E GESTÃO DE DADOS LTDA., com CNPJ 07.797.967/0001-95)[1], a contratação pode se enquadrar na inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/21.

## 2. Dispensa de Licitação

Por outro lado, a dispensa de licitação é aplicável em situações em que, mesmo havendo possibilidade de competição, a legislação autoriza a contratação direta em razão de fatores específicos, como o baixo valor da contratação. O art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, por exemplo, permite a dispensa de licitação para contratações que envolvam valores inferiores a R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos)[2], no caso de serviços e compras.

Especificamente no caso do Banco de Preços, a contratação de uma assinatura anual de acesso à ferramenta possui um valor que está bem abaixo do limite estabelecido pela legislação para a dispensa de licitação. Portanto, a administração pública pode optar pela dispensa de licitação com base no critério de valor, o que torna o processo mais ágil e eficiente, sem comprometer a legalidade e a transparência da contratação.



---

## 3. Escolha do Enquadramento

Diante da possibilidade de enquadramento simultâneo entre dispensa e inexigibilidade de licitação para a contratação do Banco de Preços, o administrador público deve avaliar cuidadosamente qual hipótese legal traz maior vantagem para a administração.

No presente documento, abordaremos especificamente a contratação do Banco de Preços por dispensa de licitação, fundamentada no valor da contratação, conforme previsto no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

Por fim, vale ressaltar que o artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 exige, expressamente, obediência a um processo de contratação direta que deverá ser instruído com os seguintes documentos: **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; **2. estimativa de despesa**, nos moldes definidos pela Lei; **3. parecer jurídico e pareceres técnicos**, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; **4. demonstração de compatibilidade** da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; **5. comprovação** de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; **6. razão da escolha do contratado**; **7. justificativa de preço**; **8. autorização da autoridade competente**.

Veremos tudo isso a seguir.

[1] Atestado de exclusividade fornecido pela ASSESPRO/NACIONAL.

[2] Valor atualizado pelo Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023.

---

[1] DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos da licitação. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 34.

[2] Atestado de exclusividade fornecido pela ASSESPRO/NACIONAL.

[3] Valor atualizado pelo Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023.



## **1. PASSO A PASSO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA DO “BANCO DE PREÇOS” POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**

(Art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021)



A abertura do processo administrativo é o primeiro passo para a contratação direta, seja por inexigibilidade ou por dispensa de licitação. Esse procedimento formaliza o início da contratação e garante que todas as etapas subsequentes sejam devidamente documentadas e rastreadas, conforme os princípios da legalidade, transparência e eficiência. Para iniciar a contratação do Banco de Preços, é essencial que o gestor público abra um processo administrativo específico, que servirá como o repositório oficial de toda a documentação relacionada à contratação.

Nesse sentido, dispõe a ON-AGU 2/2009: *“os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento”*.

A correta abertura do processo administrativo é fundamental para garantir a lisura e a transparência da contratação, além de assegurar que todas as decisões sejam devidamente justificadas e documentadas. Esse passo inicial cria a base sobre a qual todo o processo de contratação será desenvolvido, facilitando o controle, a fiscalização e a eventual prestação de contas.

## **DESIGNAÇÃO, PELA AUTORIDADE COMPETENTE, DOS AGENTES PÚBLICOS RESPONSÁVEIS PELO DESEMPENHO DAS FUNÇÕES ESSENCIAIS À CONTRATAÇÃO**

A designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à contratação é uma etapa crucial para garantir a conformidade legal e a eficácia do processo de contratação direta. De acordo com o art. 7º da Lei nº 14.133/2021, caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais que preencham os seguintes requisitos:

§ sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

§ tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público; e

§ não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

Ademais, a autoridade deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Conforme destaca Sidney Bittencourt, a norma jurídica exige avaliação, pela autoridade competente, dos agentes públicos que desempenharão as funções, promovendo a devida "gestão por competências"[1]. Nesse sentido, Marçal Justen Filho também ressalta, "cabe à autoridade superior a competência (em sentido jurídico) para escolher e determinar os agentes públicos encarregados de competências (em sentido jurídico) para conduzir licitações e contratações", motivo pelo qual a "ausência de implantação da gestão por competências no âmbito do órgão ou da entidade, a inobservância da separação de funções e a designação de agentes sem observância das imposições do art. 7º configuram infração a dever legal expresso"[2].

---

[1] BITTENCOURT, Sidney. Nova Lei de Licitações passo a passo: comentado, artigo por artigo, a nova lei de licitações e contratos administrativos, Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

É importante destacar que a Lei nº 14.133/2021 não especifica quem deve ser o agente responsável pela condução dos procedimentos de contratação direta por dispensa e inexigibilidade. Isso sugere que cada órgão e entidade administrativa, considerando sua estrutura organizacional, os processos realizados, o volume de trabalho e outros fatores relevantes, deve definir essa competência internamente.

Dessa forma, diferentes abordagens podem ser adotadas sem que isso configure qualquer ilegalidade, desde que, para efeito de designação dessa competência, a autoridade assegure a necessária segregação de funções [3].

**Os agentes designados terão responsabilidades claras e definidas ao longo do processo de contratação. A Lei nº 14.133/2021 estabelece que os servidores envolvidos na contratação terão entre suas funções essenciais:**

**Planejamento e Elaboração dos Documentos:** Responsáveis pela elaboração de documentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP), Mapa de Riscos, Termo de Referência e Contrato;

**Análise e Avaliação da Documentação apresentada:** análise técnica de todas as documentações indispensáveis a contratação;

**Fiscalização do Contrato:** Acompanhamento da execução do contrato, garantindo que o objeto contratual seja cumprido de acordo com os termos acordados.

---

[3] ZENITE. Quem é responsável pela condução das contratações diretas – dispensa e inexigibilidade – na nova Lei de Licitações? Disponível em: <https://zenite.blog.br/quem-e-responsavel-pela-conducao-das-contratacoes-diretas-dispensa-e-inexigibilidade-na-nova-lei-de-licitacoes/>. Acesso em: 28/08/2024.

A designação adequada dos agentes públicos é essencial para a transparência e eficiência do processo de contratação direta. Servidores qualificados e bem definidos em suas funções reduzem o risco de falhas processuais, garantem a correta aplicação dos recursos públicos e promovem a observância dos princípios que regem a administração pública.

Concluindo, a designação formal e criteriosa dos agentes públicos, conforme exigido pela Lei nº 14.133/2021, é um passo fundamental para assegurar que o processo de contratação direta do **Banco de Preços** seja conduzido com a máxima eficiência e dentro dos padrões legais exigidos.

## DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA – DFD

O Documento de Formalização da Demanda (DFD) é documento obrigatório que deve constar em qualquer processo de contratação, conforme art. 12, inciso VII, e art. 72, inciso I, da Lei 14133/21. Ele inaugura o processo, informando as necessidades do órgão ou entidade.

### São elementos básicos do DFD:



- Indicação do Setor Requisitante;
- Responsável pela Demanda;
- Objeto;
- Forma de Contratação Sugerida;
- Justificativa da Necessidade da Contratação;
- Quantidade a ser contratada;
- Indicação dos Integrantes da Equipe de Planejamento.

OBS.: Consta no **“Anexo I”** deste documento, um modelo de Documento de Formalização da Demanda (DFD) específico para a contratação do Banco de Preços por inexigibilidade de licitação. Esse modelo foi elaborado para servir como referência prática, garantindo que todas as informações necessárias sejam adequadamente registradas e justificadas, em conformidade com os requisitos legais e normativos.

**CLIQUE E ACESSE AO  
MODELO DO DOCUMENTO**

**ANEXO I**



## **CERTIFICAÇÃO DE QUE O OBJETO DA CONTRATAÇÃO ESTÁ CONTEMPLADO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL – PCA**

De acordo com o inciso VII, do artigo 12, da Lei nº 14.133/2021, a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

O PCA deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e será observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos. Além disso, será permitida a identificação e assinatura digital por pessoa física ou jurídica em meio eletrônico, mediante certificado digital emitido em âmbito da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).

Nesse diapasão, Tatiana Camarão lembra que o Plano de Contratações Anual **"é uma ferramenta que oferece várias vantagens, pois possibilita a ampliação da realização de compras conjuntas, à medida que agregará as demandas comuns das unidades administrativas, o que propicia economia de escala"**. Outro ponto relevante é que, com a publicidade do Plano, sua utilização permite **"sinalizar ao mercado fornecedor as pretensões de aquisições do órgão público, de modo que ele pode se preparar, adequadamente e com antecedência, para participar dos certames licitatórios"**[1].

Dessa forma, ou órgão, ou entidade requisitante deverá averiguar a existência de PCA aplicável no seu âmbito, certificando-se de que o objeto da contratação está nele contemplado.

---

[1] CAMARÃO, Tatiana. In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana -Coord.) Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 255.

## CERTIFICAÇÃO DE QUE O OBJETO DA CONTRATAÇÃO ESTÁ COMPATÍVEL COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A compatibilidade do objeto da contratação com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é uma etapa crucial que assegura que a contratação está em consonância com as prioridades e metas fiscais estabelecidas para o exercício financeiro. A LDO serve como um elo entre o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), orientando a elaboração do orçamento e garantindo que os recursos públicos sejam aplicados de maneira planejada e responsável.

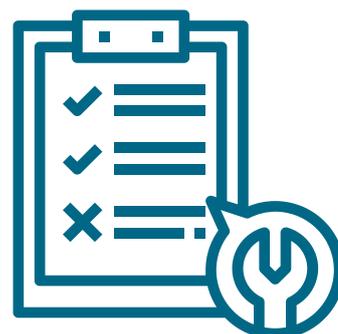


Neste passo, o órgão ou entidade requisitante deve realizar uma verificação cuidadosa para certificar que o objeto da contratação está alinhado com as diretrizes, metas e prioridades estabelecidas na LDO vigente.

## ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP

O art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/21 dispõe que o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído, se for o caso, com o Estudo Técnico Preliminar – ETP, que 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”

**(art. 6º, inciso XX, da Lei nº 14.133/2021).**



## **Acerca da elaboração do ETP, verificam-se as seguintes disposições na Lei n° 14.133/21:**

Art. 18 [...]

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

---

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

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

**III** - requisitos da contratação;

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

**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)

Além disso, o § 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/21 dispõe que o estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII acima indicados e, quando não contemplar os demais elementos, apresentar as devidas justificativas. Seria esse um Estudo Técnico Preliminar Simplificado.

Regulamentando a temática no âmbito federal, a Instrução Normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022, no seu art. 14, indicou exceções à elaboração do ETP. De acordo com a IN, a elaboração do ETP é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, VII e VIII do art. 75 (hipóteses de Dispensas de Licitação) e do § 7º do art. 90 da Lei nº 14.133, de 2021 (contratação de remanescente), e é dispensada na hipótese do inciso III do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021 (também hipótese de dispensa de licitação), e nos casos de prorrogações dos contratos de serviços e fornecimentos contínuos.

Verifica-se que a referida IN não incluiu nenhuma das hipóteses de inexigibilidade de licitação no âmbito das exceções à elaboração do ETP.

Nesse sentido, a título de exemplo, tem-se que o Estado de Goiás, através do Decreto Estadual nº 10.207/23, estabeleceu de pronto que o Estudo Técnico Preliminar Simplificado será adotado na hipótese de “contratação direta, que compreende os casos de **inexigibilidade** e dispensa de licitação, nos termos do inciso I do art. 72, em especial nas hipóteses dos incisos I, II, III, VII e VIII do art. 75 da Lei federal nº 14.133, de 2021”.

Assim, é fundamental destacar a importância de os órgãos ou entidades consultarem suas próprias regulamentações em relação ao Estudo Técnico Preliminar (ETP). Esse procedimento, embora seja um requisito essencial estabelecido pelas normativas gerais, pode variar de acordo com as especificidades de cada órgão ou entidade. Portanto, é crucial que sejam observadas as diretrizes e os procedimentos internos estabelecidos, a fim de garantir a conformidade com as normas e as práticas específicas da instituição, além de assegurar a eficácia e a pertinência do ETP para o processo de contratação em questão.

OBS.: Consta no “**Anexo II**” deste documento, um modelo de Estudo Técnico Preliminar (ETP) específico para a contratação do Banco de Preços por dispensa de licitação. Esse modelo foi elaborado para servir como referência prática, garantindo que todas as informações necessárias sejam adequadamente registradas e justificadas, em conformidade com os requisitos legais e normativos.

**CLIQUE E ACESSE AO  
MODELO DO DOCUMENTO**

**ANEXO II**



## ANÁLISE DE RISCOS



A análise de riscos consiste em identificar os principais riscos à contratação; avaliar os riscos identificados, mensurando probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco; tratar os riscos considerados inaceitáveis, através da definição ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências; definição das ações de contingência; definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência [1].

Assim, ao analisar os riscos, a equipe ou setor responsável deve identificar os principais riscos que permeiam o processo de contratação e das ações para controle, prevenção e mitigação dos respectivos impactos. Cabe ressaltar que a análise de riscos não se confunde com a matriz de alocação de riscos, já que aquela é ato interno de planejamento da contratação, enquanto que esta é cláusula contratual de pactuação de riscos com o contratado.

Ademais, ainda que não conste expressamente da Lei nº 14.133/2021, entende-se possível dispensar a realização da análise de riscos quando o planejamento da contratação envolver *“a contratação de solução extremamente simples ou que se observe, por exemplo, elevado nível de conhecimento que a Administração já acumulou, não demandando assim a elaboração de um gerenciamento de riscos específico, ou permitindo o aproveitamento de estudos anteriores elaborados para outras ocasiões, devendo a Administração justificar a desnecessidade de instruir o planejamento com tal requisito”* [2].

OBS.: Consta no **“Anexo III”** deste documento, um modelo de Mapa de Riscos. Esse modelo foi elaborado para servir como referência prática, garantindo que todas as informações necessárias sejam adequadamente registradas e justificadas, em conformidade com os requisitos legais e normativos.

**CLIQUE E ACESSE AO  
MODELO DO DOCUMENTO**

**ANEXO III**



[1] TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 15.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 193.

[2] ZENITE. O que é análise de risco e quando deve ser realizada: no ETP, TR ou em apartado?. Disponível em: [https://zenite.blog.br/o-que-e-analise-de-risco-e-quando-deve-ser-realizada-no-etp-tr-ou-em-apartado/?doing\\_wp\\_cron=1725156368.0097489356994628906250](https://zenite.blog.br/o-que-e-analise-de-risco-e-quando-deve-ser-realizada-no-etp-tr-ou-em-apartado/?doing_wp_cron=1725156368.0097489356994628906250). Acesso em: 29/08/2024.

## TERMO DE REFERÊNCIA



Conforme estabelecido pelo art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o termo de referência é o documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- 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;
- descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- Requisitos da contratação;
- 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;
- modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- critérios de medição e de pagamento;
- forma e critérios de seleção do fornecedor;
- 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;
- adequação orçamentária;

**Ademais, o termo de referência deverá conter as seguintes informações (art. 40, §1º):**

- especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Em geral, é o setor requisitante que assume a responsabilidade pela elaboração do termo de referência. Esta atribuição, reiterada nos regulamentos federais do pregão que antecederam a Lei nº 14.133/2021, conferiu ao setor encarregado de originar a demanda contratual a competência e a responsabilidade de reunir os elementos específicos necessários para a contratação.

OBS.: Consta no **“Anexo IV”** deste documento, um modelo de Termo de Referência (TR) específico para a contratação do Banco de Preços por dispensa de licitação. Esse modelo foi elaborado para servir como referência prática, garantindo que todas as informações necessárias sejam adequadamente registradas e justificadas, em conformidade com os requisitos legais e normativos.

**CLIQUE E ACESSE AO  
MODELO DO DOCUMENTO**

**ANEXO IV**



## **MANIFESTAÇÃO TÉCNICA DEMONSTRANDO A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO**

As contratações via inexigibilidade pressupõem a inviabilidade de competição, nos termos do que dispõe o art. 74, caput, da Lei 14.133/21. Assim sendo, o órgão/entidade contratante deverá evidenciar que o Banco de Preços, dentre as soluções similares eventualmente disponíveis no mercado, é o único que atenderá satisfatoriamente ao interesse público subjacente; demonstração esta, que poderá ser procedida mediante comparativo entre as funcionalidades e ferramentas disponibilizadas por cada uma das soluções existentes.

### **Atendimento aos requisitos do art. 74, inc. I, da Lei 14.133/21:**

No contexto da contratação do Banco de Preços, a NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda. (CNPJ nº 07.797.967/0001-95) é a empresa que atualmente detém um atestado de exclusividade, emitido pela ASSESPRO - Federação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação. Este atestado de exclusividade confirma que a NP Tecnologia é a única empresa autorizada a comercializar o Banco de Preços no mercado brasileiro, o que justifica a contratação por inexigibilidade, nos termos do inciso I, do art. 74, da Lei nº 14.133/2021.



## EXISTÊNCIA DE DOCUMENTO IDÔNEO CAPAZ DE COMPROVAR A EXCLUSIVIDADE

Deverá ser anexado aos autos o atestado de exclusividade emitido pela **ASSESPRO - Federação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação**, demonstrando que a NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda. (CNPJ nº 07.797.967/0001-95) é a única empresa autorizada a comercializar o **Banco de Preços**.



## JUSTIFICATIVA DO PREÇO

A justificativa de preço é essencial para demonstrar a adequação do valor estabelecido na contratação, especialmente em casos de contratação direta, onde não há competição entre interessados que poderia influenciar o valor contratual.

Contudo, essa avaliação nem sempre pode ser feita por meio de consulta ao mercado, ou até mesmo comparando preços praticados por outros órgãos públicos, devido às particularidades do objeto do contrato e à diferença temporal (já que os preços consultados em órgãos públicos refletem o mercado de um período anterior). Nesses casos, é possível utilizar outros métodos que permitam comprovar a equidade do preço contratado. Sobre essa questão, o renomado Professor Ulysses Jacoby ensina que: *"Justificar o preço não é, em absoluto, informar que a Administração se sujeitou ao preço imposto pelo contratado. O sentido do termo é muito mais amplo: justificar o preço é declarar, conforme o que for determinado em cada inciso ou parágrafo do artigo que autoriza a contratação direta, se o valor contratado é compatível com o do mercado, ou se o preço é justo, certo, que uma avaliação técnica encontraria"*[1].

No que tange às contratações diretas por inexigibilidade, segundo a Lei nº 14.133/2021, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º do art. 23, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, através da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Nesse sentido, vale destacar a Orientação Normativa nº 17, expedida pela Advocacia-Geral da União, que indica que a justificativa de preço pode ser identificada através da comparação da proposta com os preços praticados junto a outros órgãos, empresas ou demais meios idôneos. Vejamos:



**EMENTA: A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos" (Orientação Normativa 17/09).**

[1] FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Contratação direta sem licitação. 5ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004. p. 646.

Conforme destaca Ronny Charles, “o mais importante não é o aspecto formal de realização da pesquisa de preços, mas sim seu aspecto funcional, que é servir a uma eficiente estimativa”[1].

Para justificar o preço praticado na contratação do **Banco de Preços**, serão apresentadas notas fiscais / notas de empenho emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração



## DEMONSTRAÇÃO DE PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS COMPATÍVEIS COM A DESPESA ESTIMADA

O art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o processo de dispensa de licitação deve ser instruído com a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido. Isso significa que, antes de formalizar a contratação, o órgão ou entidade contratante deve apresentar evidências claras de que há disponibilidade orçamentária suficiente para cobrir as despesas relacionadas à contratação do **Banco de Preços**.

Essa comprovação deve incluir a verificação e a documentação da existência de dotação orçamentária específica, que assegure que os valores necessários estão alocados no orçamento vigente. Além disso, é essencial que essa dotação esteja não apenas disponível, mas também destinada ao tipo de despesa correspondente ao serviço ou produto que será contratado, neste caso, a assinatura do Banco de Preços.

A apresentação dessas informações deve ser minuciosa e incluir detalhes como o código da dotação orçamentária, a fonte de recursos, o valor disponível e o saldo remanescente após a contratação. Este cuidado é fundamental para garantir a legalidade da contratação e para que o processo possa ser auditado com transparência, demonstrando que todos os procedimentos fiscais e orçamentários foram rigorosamente seguidos.

---

[1] TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 15.ed., rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. p. 439.



## COMPROVAÇÃO DE QUE O CONTRATADO PREENCHE OS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E DE QUALIFICAÇÃO MÍNIMA NECESSÁRIOS

O art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o processo de dispensa de licitação deve ser instruído com a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária. Isso significa que, antes de formalizar a contratação, o órgão ou entidade contratante deverá verificar o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade da NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda. de realizar o objeto da contratação.

### **O art. 62 da Lei nº 14.133/2021 efetivou a classificação dos requisitos de habilitação nas seguintes espécies (parâmetros):**

- jurídica;
- técnica;
- fiscal, social e trabalhista;
- econômico-financeira.

Tais requisitos de habilitação se apresentam como exigências relacionadas à determinação da idoneidade e da capacidade da empresa, representando "requisitos que se poderiam dizer indiciários, no sentido de que sua presença induz a presunção de que o sujeito dispõe de condições para executar satisfatoriamente o objeto"[1].

O estabelecimento desses requisitos repousa fundamento no fato de que a Administração Pública, em suas contratações, deve agir de forma precavida, zelando, ao máximo, pela proteção do patrimônio público[2]. Todavia, importante ressaltar que a Constituição, em seu artigo 37, inciso XXI, determinou que os requisitos para a habilitação devem ser, apenas, os necessários à garantia do cumprimento das obrigações contratuais.

Em conformidade com o art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, a NP Tecnologia e Gestão de Dados Ltda. demonstrará o cumprimento de todos os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária para a contratação do Banco de Preços.

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª edição, 2012, p. 454.

[2] DALARI, Adilson Abreu. Aspectos Jurídicos da Licitação. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 131.

## PARECER JURÍDICO



O §4º do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021 define que o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas. Contudo, o §5º do mesmo artigo define que a obrigatoriedade da análise jurídica pode ser afastada nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que pode considerar, por exemplo, o baixo valor e a baixa complexidade da contratação, entre outros elementos que tornem desnecessária essa atuação burocrática obrigatória.

Antes de proceder com a contratação direta do **Banco de Preços** por dispensa de licitação, o órgão ou entidade contratante deve verificar a existência de ato que afaste a necessidade do parecer jurídico, conforme permitido pelo §5º do artigo 53 da Lei nº 14.133/2021. Caso não exista esse ato específico afastando a obrigatoriedade do parecer jurídico, é imprescindível que o processo de contratação direta inclua o parecer do órgão de assessoramento jurídico, garantindo assim o controle prévio de legalidade.



## AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE

O art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, estabelece que o processo de dispensa de licitação deve ser instruído com a autorização da autoridade competente.



## PUBLICAÇÃO

O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, da Lei 14.133/21). Ademais, de acordo com o inciso II do art. 94, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura: II - **10 (dez) dias úteis**, no caso de contratação direta.

