



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS  
PRAÇA CÍVICA, 300 - Bairro CENTRO - CEP 74003-010 - @cidade\_unidade@ - - www.tre-go.jus.br

### **PARECER Nº 174 - ASAQ (0389047)**

Trata-se de solicitação da Seção de Biblioteca, Arquivo e Memória (SEBAM), referente à aquisição de um dispositivo portátil de visão artificial, oriundo de Israel, denominado *OrCam MyEye 2.0*, que permite que pessoas com deficiência visual compreendam texto e identifiquem objetos por meio de *feedback* de áudio, descrevendo aquilo que elas não conseguem ver, nos termos do Termo de Referência (doc. 0353544).

A SEBAM justificou a aquisição sob o argumento da *“necessidade de adquirimos tecnologia assistiva para pessoas com deficiência visual, com vistas à garantia do atendimento prioritário a essas pessoas por parte da Biblioteca Valdo Teixeira deste Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, conforme disposto no artigo 12, inciso II, da Resolução CNJ-401/2021”* (doc. 0280215).

O valor da proposta é R\$ 17.126,43, que compreende uma unidade do produto digitalizador de imagem *OrCam MyEye 2.0* e acessórios (carregador, armação de óculos com suporte, kit para montagem com tesoura, cordão para suporte e estojo de couro) e abarca, ainda, o valor concernente à DIFAL – Diferencial de Alíquota – referente à obrigação tributária do recolhimento correto do ICMS (doc. 0388989).

Para instrução do processo, foram anexados, além do documento de oficialização de demanda (doc. 0280201) e solicitação da SEBAM (doc. 0280215), carta de exclusividade – Locke quanto à comercialização e distribuição do produto que se pretende adquirir (doc. 0353459), proposta (doc. 0388989), notas de empenho, extratos de inexigibilidade e notas fiscais referentes a contratações idênticas a fim de comprovar que os valores cobrados se encontram dentro da realidade mercadológica (0280090, 0346588 e 0346589), Estudo Técnico Preliminar (doc. 0346598), Termo de Referência (doc. 0353544), contrato social da empresa (doc. 0350306) e certidões da empresa e de seu sócio majoritário (docs. 0363570 e 0383817).

Por seu turno, a Coordenadoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade (COFI) atestou a existência de recursos orçamentários e financeiros suficientes para cobrir a despesa (doc. 0324659).

Os autos também foram encaminhados para a Secretaria de Administração e Orçamento e, de lá, seguiram para a Assessoria de Apoio Administrativo às Contratações (doc. 0352213), a qual, diante das informações referentes à exclusividade do fornecimento do produto em questão, enquadrou a despesa em hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 74, inciso I, da Lei 14.133/2021. Ato contínuo, essa mesma unidade constatou que as certidões anexadas (doc. 0363570) comprovam que não há, perante os institutos ali mencionados, nada que impeça sua contratação.

Tendo em vista a previsão de assistência técnica por dois anos, de acordo com

a proposta (doc. 0388989) foi juntada Minuta de Contrato aos autos, nos termos do [art. 95, inciso II da NLLC](#) (doc. 0360262).

Na sequência, a Coordenadoria de Bens e Aquisições manifestou-se favorável à contratação do serviço supracitado o qual deverá se realizar por meio de inexigibilidade de licitação, com fulcro no artigo 74, inciso I, da NLLC, condicionada à existência das regularidades exigidas por lei da contratada e de seu presidente ao tempo da celebração do ajuste. Ao final, corroborando tal entendimento, a Secretaria de Administração e Orçamento reconhece a inexigibilidade do prélio licitatório, consoante o dispositivo legal já mencionado acima (doc. 0364357).

Por fim, cumpre esclarecer que em razão de ter surgido dúvida quanto à exclusividade, esta Diretoria-Geral devolveu o presente feito à Unidade demandante para que trouxesse aos autos informações que esclarecessem a situação (doc. 0376086). Logo após, foram acostados documentos apresentados pela empresa, os quais elucidaram a questão de maneira satisfatória (docs. 0379872, 0379873, 0379176 e 0379874).

## 1. A Contratação Direta como Exceção Legítima à Regra da Obrigatoriedade de Licitação

Da análise dos autos, depreende-se que foi feita a opção pela Lei 14.133/2021 para nortear a contratação objeto dos autos.

Isto posto, importa destacar, inicialmente, que a regra, no Regime Jurídico Administrativo, é a obrigatoriedade de licitação, tanto para a aquisição de bens como para a prestação de serviços, como determina o art. 37, inciso XXI, da CF/88. *Ipsis litteris*:

Art. 37. *Omissis*:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Assim, o legislador Constituinte admitiu hipóteses em que a licitação poderá deixar de ser realizada ou mesmo casos em que não haverá a possibilidade de sua realização, situações nas quais a Administração Pública é autorizada a celebrar contratações diretas sem a concretização de certame licitatório.

Sobre a contratação direta, assim disserta Joel de Menezes Niebuhr em sua obra “Licitação Pública e o Contrato Administrativo”, Ed. Fórum, 2022, pag. 125, *in verbis*:

“A obrigatoriedade de licitação pública encontra limites, porque há casos em que ela não poderia se desenvolver regularmente. Eis as hipóteses de inexigibilidade de licitação pública, ou seja, **hipóteses em que não se poderia exigir que se procedesse à licitação pública**, uma vez que, mesmo se a Administração Pública quisesse realizá-la, tal empreendimento estaria fadado ao insucesso por força da inviabilidade de competição.

[...]

Afora as hipóteses de inexigibilidade, percebe-se existirem **situações em que, conquanto fosse viável a competição, não haveria utilidade em empreender licitação pública**, já que o interesse público seria comprometido, afigurando os casos em que ela é dispensada ou dispensável. Em breves palavras: **a inexigibilidade relaciona-se à impossibilidade de proceder à licitação pública por inviável a competição; a dispensa, ao seu turno, à inutilidade da licitação pública para a consecução do interesse público.**" (grifamos)

Conclui-se, portanto, que muito embora a licitação seja a regra nas contratações da Administração Pública junto a particulares, há hipóteses que a lei autoriza que a contratação se dê diretamente, isto é, sem a realização de prélio licitatório prévio, constituindo-se, portanto, em exceção legítima à regra geral.

### 1.1. Inexigibilidade

Na condição de processo seletivo no qual o objetivo é a comparação de propostas, a licitação pública somente é justificada se houver viabilidade de competição. Caso contrário, ou seja, se não houver possibilidade de disputa entre fornecedores, surgem as situações denominadas hipóteses de inexigibilidade. Essa, aliás, é a expressão do *caput* do artigo 74 da Lei 14.133/2021, cujo teor indica que:

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

[...]

Ainda com relação à inexigibilidade, no que se refere ao caráter meramente exemplificativo do art. 74, interessante trazer aos autos a lição de Joel de Menezes Niebuhr, na publicação já mencionada nestes autos:

"Então, sempre que inviável a competição, sucede inexigibilidade de licitação pública, cabendo à comunidade jurídica sistematizar os casos mais frequentes, sem pretender exauri-los, pois o enunciado está em aberto. Isto é, por mais que seja conveniente inventariar os casos de inexigibilidade, tal empreendimento provavelmente jamais se completará, porque o *caput* do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 se refere amplamente à inviabilidade de competição, abraçando hipóteses que as relações jurídicas podem vir a configurar no futuro em vista de situações sequer hoje supostas, bem à frente das que se delineiam na atualidade. Por maiores que sejam os esforços para inventariar todos os casos de inexigibilidade, podem surgir outros, que talvez até se tornem bastante frequentes."

Importante notar que o presente procedimento tem por objeto a aquisição de dispositivo de tecnologia assistiva vestível, com inteligência artificial, portátil, recarregável, sem fio, com câmera e luz acopladas, para permitir a leitura instantânea de textos em qualquer superfície e reconhecer rostos, produtos, cores e cédulas de dinheiro em tempo real, inclusive em ambientes com baixa luminosidade, conforme se depreende do Termo de Referência acostado aos autos (doc. 0353544).

Verifica-se, também, que a Unidade competente, face às informações carreadas aos autos, enquadrou a despesa na hipótese de inexigibilidade de licitação, com arrimo no artigo 74, inciso I, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (doc. 0364357), *in verbis*:

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

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

Destaque-se, ainda que, no caso em tela, para demonstrar a inviabilidade de competição foi colacionada carta de exclusividade emitida pela Associação Comercial de São Paulo, comunicando que a Locke Comércio e Importação de Presentes Ltda. goza de exclusividade em relação à venda e distribuição do produto que se pretende adquirir, conforme exigência do art. 74, § 1º (doc. 0353459).

Isto, posto, infere-se que o enquadramento da despesa pela ADAAC, na hipótese do art. 74, I, da Lei 14.133/2021, fundamenta-se na documentação acostada aos autos, que lastreia a assertiva de que a empresa detém exclusividade na comercialização, serviços de manutenção e assistência técnica, bem como fornecimento de acessórios, neste país, em relação ao objeto que se intenciona adquirir (doc. 0353459).

Por oportuno, registre-se que a pesquisa mercadológica, neste caso de inviabilidade de competição, não tem como ir além da avaliação de comprovantes de contratação semelhante por outras empresas e/ou órgãos. Isso feito, a unidade competente (doc. 0352213) constatou que o valor proposto pela empresa está de acordo com o praticado no mercado (docs. 0280090, 0346588 e 0346589).

Conclui-se, portanto, que se verifica aplicável ao caso a hipótese inviabilidade de competição por exclusividade de fornecedor, ancorada no referido normativo legal e, desse modo, outro não pode ser o entendimento senão que a licitação é inexigível no caso, dada a impossibilidade de competição.

## 2. Da instrução do processo

Uma das novidades introduzidas pelo novo regime jurídico da Lei 14.133/2021, está na indicação dos documentos que devem instruir o processo de contratação direta, como se verifica no art. 72:

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

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

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

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

requisitos exigidos;

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

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

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

No caso dos autos, verifica-se a presença dos elementos acima enumerados, visto que consta:

**I** - DOD (doc. 0280201), o qual deverá, nas próximas contratações ser substituído pelo DFD (documento de **formalização** da demanda), Estudo Técnico Preliminar (doc.0346598) e Termo de Referência (doc. 0353544);

**II** - Pesquisa de preço (docs. 0280090, 0346588 e 0346589 );

**III** - Parecer jurídico;

**IV** - Informação de existência de dotação orçamentária para o custeio da despesa proposta (doc.0324659);

**V** - Certidões de regularidade fiscal e previdenciária (docs. 0363570 e 0383817) e atestado de exclusividade (doc.0353459);

**VI e VII** - Justificativa de escolha do fornecedor e do preço encontra-se na manifestação do setor técnico (docs.0353544 e 0352213).

**VI** - Quanto à contratação direta por inexigibilidade, sugere-se o deferimento para **posterior publicação da sua autorização no site deste Regional Eleitoral e, também, no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP;**

Como se observa, foi dada especial atenção à formação do processo de contratação direta, por essa razão, a relação de documentos instrutórios é categórica e não há margem para o gestor usar do seu poder discricionário com o objetivo de optar pela presença de algum deles.

Por esta razão, imprescindível atentar-se para que a lista estabelecida em lei seja seguida estritamente, nessa e nas futuras contratações diretas.

Acrescenta-se ainda, que foi constatada a **ausência do Formulário Selo Verde**, que deve instruir os processos de contratações deste Regional, nos termos da [Portaria n. 35/2021](#).

## 2.1. Termo de Referência

Entre as inúmeras inovações, a nova Lei contempla dispositivo que define o conteúdo necessário do Termo de Referência, nos seguintes termos:

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

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que **deve conter** os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Tendo em conta a diretriz citada, a nova legislação parece apresentar-se, neste dispositivo, mais restritiva, ou seja, **não dá margem discricionária ao gestor para optar ou não por um dos elementos ali descritos**. Isto posto, convém - por precaução - que estejam expressos todos os itens do dispositivo acima transcrito. Nesse sentido, conclui-se que **restam ausentes do Termo de Referência alguns elementos considerados indispensáveis**.

Dito isso, reputa-se que não fora atendida a determinação legal relativa à fundamentação da contratação (art. 6º, XXIII, letra "b"), qual seja, "*[...] referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes [...]*". Portanto, tomando por base a instrução normativa acima, nesse ponto específico, **orienta-se que o Estudo Técnico Preliminar deve ser um anexo do Termo de Referência**. Além disso, é aconselhável que a **adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, letra "j") seja descrita nos termos da informação da COFI**, a qual foi inserta nos autos antes da elaboração do Termo de Referência.

Por outro lado, louvando o esforço das unidades técnicas envolvidas, dispensa-se, na contratação em tela, a retificação do Termo de Referência, para que seja incluída a **estimativa 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*", cuja **obrigatoriedade é estabelecida no art. 6º, inciso XXIII, alínea "i"**, da Lei 14.133/2021, uma vez que tal informação pode ser extraída do Estudo Técnico Preliminar. **Não obstante, consigna-se que nas próximas contratações será reivindicada a presença explícita de todos os elementos elencados nas alíneas do inciso XXIII, artigo 6º da NLLC.**

Como sugestão, esta Assessoria entende que, nas futuras contratações, seja utilizada a mesma nomenclatura dos itens indispensáveis no Termo de Referência as quais estão dispostas no art. 6º, inciso XXIII, de modo a não deixar dúvidas sobre a presença ou não de algum dos requisitos ali exigidos.

### 3. Minuta

No que concerne à Minuta de Contrato, apurou-se alguns pontos que oferecem oportunidade de aprimoramento:

a) promover o ajuste da Cláusula Quinta *caput* e inciso I, de modo que se adeque ao disposto no Termo de Referência, relativamente ao recebimento provisório e definitivo; e,

b) na Cláusula décima segunda, inciso XIV, substituir [...] *qualificações contidas na declaração de exclusividade*" por "*qualificações exigidas na contratação*".

No mais, conclui-se que a minuta apresentada (doc. 0360262) atende os ditames legais pertinentes aos contratos administrativos em geral, especialmente os requisitos previstos no art. 92 da Lei 14.133/2021.

### 4. Conclusão

Diante desse quadro, esta Assessoria Jurídica sugere sejam os autos encaminhados à Seção de Biblioteca, Arquivo e Memória e à Secretaria de Administração e Orçamento, para que, juntamente com as unidades competentes, tomem ciência das ponderações acima, a fim de aprimorar ainda mais os atos da presente contratação, sem olvidar as ações e processos das futuras contratações de acordo com a NLLC.

No tocante ao à minuta de contrato juntada aos autos, sugere-se as adequações pontuadas no item 3 supra, para seu aperfeiçoamento e conformação ao previsto na Lei 14.133/2021. Além disso, importante acostar aos autos o Formulário do Selo Verde, conforme estipulado na Portaria 35/2021 deste Regional.

Com vistas a agilizar o andamento processual, sugere-se, ainda, seja autorizada a contratação direta da empresa Locke Comercio e Importação de Presentes Ltda. (ME), para fornecimento de um dispositivo portátil de visão artificial, denominado *OrCam MyEye 2.0*, que permite que pessoas com deficiência visual compreendam texto e identifiquem objetos por meio de *feedback* de áudio, descrevendo aquilo que elas não

conseguem ver, no importe total de R\$17.126,43 (dezesete mil e cento e vinte e seis reais e quarenta e três centavos), por inexigibilidade de contratação, com fulcro no art. 74, inciso I, da Lei 14.133/2021.

Nos termos do art. 72, parágrafo único, da Lei 14.133/2021, deve ser promovida a publicação e a manutenção do ato ou do extrato do respectivo contrato no sítio eletrônico oficial deste Regional.

Quanto ao contrato, é condição indispensável para sua eficácia, a publicação, em até dez dias de sua assinatura, no Portal Nacional de Compras Públicas (PNCP), nos termos preceituados no art. 94, inciso II, de aludido dispositivo legal.

*Sub censura.*

Renato André Leal da Cunha

Uliana Marques de Carvalho

**Assistente IV da Assistência de Aquisições    Assistente VI da Assistência de Aquisições**

Carlúcio José Vilela

**Assessor Jurídico da Secretaria-Geral da Diretoria-Geral**

De acordo. À consideração do Diretor-Geral.

Pedro Henrique Gomes Pereira de Souza Azzi

**Secretário-Geral da Diretoria-Geral**



Documento assinado eletronicamente por **CARLÚCIO JOSÉ VILELA, ASSESSOR(A)**, em 03/11/2022, às 14:39, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Uliana Marques de Carvalho, TÉCNICO JUDICIÁRIO**, em 03/11/2022, às 14:39, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **RENATO ANDRÉ LEAL DA CUNHA, ASSISTENTE**, em 03/11/2022, às 14:54, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO HENRIQUE GOMES PEREIRA DE SOUZA AZZI, SECRETÁRIO(A)-GERAL DA DIRETORIA-GERAL**, em 03/11/2022, às 15:38, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

---



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [https://sei.tre-go.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.tre-go.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **0389047** e o código CRC **A2F89862**.

---

22.0.000006645-5

0389047v96