



Parecer Jurídico
Nº 01.11/2024
Código verificador: 3486.0010.0324-1

PARECER JURÍDICO

CONSULENTE: Câmara Municipal de Paragominas - PA.

INTERESSADO: Vereador Presidente Eder Ribeiro da Silva.

REFERÊNCIA: Processo Administrativo nº 005/2024-CMP

- **Inexigibilidade de Licitação:** 002/2024-CMP

- **Objeto:** Contratação de serviços de publicação no diário oficial do Pará de atos oficiais e demais matérias de interesse da Câmara Municipal de Paragominas.

EMENTA: Parecer Jurídico. Licitação Inexigível. Processo Administrativo nº 005/2024-CMP, Inexigibilidade de Licitação nº 002/2024-CMP. Caput e inciso I do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021. Atendimento aos requisitos exigidos. Objeto: Contratação de serviços de publicação no diário oficial do Pará de atos oficiais e demais matérias de interesse da Câmara Municipal de Paragominas.

1. RELATÓRIO

A Consulente Câmara Municipal de Paragominas/PA, encaminhou a esta Consultoria o Processo Administrativo nº 005/2024-CMP, que versa sobre a Inexigibilidade de Licitação nº 002/2024-CMP, que tem como objeto a “Contratação de serviços de publicação no diário oficial do Pará de atos oficiais e demais matérias de interesse da Câmara Municipal de Paragominas”, solicitando a emissão de Parecer Jurídico sobre a possibilidade de contratação direta da Imprensa Oficial do Estado - IOEPA, CNPJ/MF nº 04.835.476./0001-01, no valor global estimado em R\$ 48.500,00 (quarenta e oito mil e quinhentos reais).

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) termo de abertura do processo administrativo;
- b) documento de formalização da demanda;
- c) consulta à IOEPA;
- d) proposta de orçamento;
- e) Decreto de designação do presidente e demais documentos da IOEPA;
- f) Análise preliminar;



Parecer Jurídico

Nº 01.11/2024

Código verificador: 3486.0010.0324-2

- g) termo de referência;
- h) aprovação e autorização da autoridade competente;
- i) declaração de dotação orçamentária;
- j) portaria de nomeação da autoridade do Departamento de Compras, Licitação e Contrato;
- k) portaria de designação do agente de contratação e equipe de apoio;
- l) autuação;
- m) relatório da licitação;
- n) minuta contratual;
- o) demais documentos de andamento processual.

Esta é a síntese.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Limites da análise jurídica.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir à Consultante no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4.º, da Lei Federal nº 14.133/2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas por este jurídico. Na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC nº 7, que assim dispõe:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)



Parecer Jurídico

Nº 01.11/2024

Código verificador: 3486.0010.0324-3

2.2 Processo de contratação direta.

O art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

- 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.

Em sede de regulamento interno, o art. 20 da Portaria nº 027/2024-GP/CMP tratou do fluxo e documentos essenciais ao procedimento:

Art. 20. O processo de inexigibilidade de licitação deve observar, no mínimo, ao que preceitua o art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, e ao qual será observado o seguinte fluxo juntando oportunamente os documentos:

- I - ETP de responsabilidade do Departamento de Patrimônio e Suprimentos, observando, no que couber, o art. 12 desta Portaria;
- II - TR, AP e PB de responsabilidade da Secretaria Geral, observando, no que couber, o art. 13 desta Portaria;
- III - aprovação do ETP e TR, AP ou PB pela autoridade competente;
- IV - envio do procedimento ao agente público responsável pela condução do procedimento;
- V - documentos de que trata o art. 72, e os que demonstram as condições dos parágrafos do art. 74, ambos da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme o caso;
- VI - relatório de autuação da inexigibilidade, observando, no que couber, o art. 14 desta Portaria;
- VII - minuta do contrato, quando for o caso;
- VIII - parecer jurídico;
- IX - manifestação do controle interno;



Parecer Jurídico

Nº 01.11/2024

Código verificador: 3486.0010.0324-4

X - ratificação da autoridade superior; e,

XI - publicação da ratificação.

Dito isso, em análise dos documentos juntados aos autos verificamos o preenchimento das exigências legais.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos a análise a título de orientação jurídica dos principais documentos supracitados, para fins verifica a sua conformidade, no que couber, com a padronização dos modelos e dos regulamentos editados do Poder Executivo Federal, conforme preceituam os art. 29 e 30 da Portaria 027/2024-GP/CMP, que pela importância passo a transcrevê-los:

Art. 29. Com base no inciso IV do art. 19 da Lei Federal nº 14.133/2021, até a elaboração dos próprios modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, o Poder Legislativo adotará os modelos do Poder Executivo federal.

Parágrafo único. Para fins do que preceitua o caput deste artigo, os modelos do Poder Executivo federal deverão ser utilizados no que couber e com as devidas modificações.

Art. 30. Com base no art. 187 da Lei Federal nº 14.133/2021, até a elaboração dos próprios regulamentos, o Poder Legislativo aplicará os regulamentos editados pela União para execução da referida Lei.

Parágrafo único. Para fins do que preceitua o caput deste artigo, será aplicada a parte da regulamentação que couber, com as devidas modificações.

Documentos necessários ao planejamento da contratação

De acordo com a Lei Federal nº 14.133/2021, a IN SEGES Nº 58, de 2022, e a IN SEGES/ME Nº 81, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, sendo o estudo técnico preliminar dispensado de sua obrigação.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.



Parecer Jurídico

Nº 01.11/2024

Código verificador: 3486.0010.0324-5

Quanto ao estudo preliminar, este não é obrigatório para o presente caso consoante ao que dispõe o § 1º do art. 20 da Portaria 027/2024-GP/CMP – regulamento do Órgão, no entanto observou as Seções III, IV e V do Capítulo I do mesmo instrumento contendo:

- estimativa de preço e quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando (Seção III);
- gestão de risco (Seção IV); e,
- ciclo de vida do objeto (Seção V).

No caso, verifica-se que a Administração juntou análise preliminar que contém os elementos mencionados ao norte.

Gerenciamento de riscos.

Cabe pontuar que “**Mapa de Riscos**” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual é tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação.

O Gerenciamento de Risco se materializa pela denominada “Análise de Riscos” e foi observado na Análise Preliminar, com indicação do risco da probabilidade, do impacto, das medidas preventiva e das medidas de contingências.

Termo de referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter, no que couber, a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as 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 e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021). E, no que couber, os conteúdos previstos no art. 13 da Portaria 027/2024-GP/CMP e no art. 11, da IN SGD/ME nº 94, de 2022.

No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado.

2.3 Requisitos específicos para a contratação por inexigibilidade

Nossa Carta Magna estabelece que, como regra, que as contratações realizadas pela Administração Pública devem ser realizadas por meio de procedimento licitatório prévio, assegurando igualdade de condições a todos concorrentes, nos seguintes termos:



Parecer Jurídico

Nº 01.11/2024

Código verificador: 3486.0010.0324-6

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

.....

XXI - ressaltados 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. (Destacamos)

.....

Noutro giro, que se pese o procedimento licitatório ser a regra, a Constituição da República, ao inaugurar o citado comando legal, ressalva os casos especificados na legislação em que o dever de licitar não será exigido.

No mesmo sentido, a nova Lei que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Lei Federal nº 14.133/2021), regulamentou a previsão contida na Constituição Federal, para a pretendida contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação no inciso I de seu art. 74, que dispõe:

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

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**; (destacamos)

[...]

(...) § 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.

Tem de reconhecer-se, portanto, que é dever do legislador infraconstitucional prever as hipóteses de contratação direta, atentando para os casos onde realizar prévia licitação comprometeria os valores da República, da moralidade e da isonomia.

Diante disso, poderia se concluir com a constatação de que a maior peculiaridade da disciplina constitucional não consiste em “permitir” contratações diretas como



Parecer Jurídico

Nº 01.11/2024

Código verificador: 3486.0010.0324-7

exceção à regra geral da prévia licitação. Essa solução impunha-se como derivação direta e inafastável dos princípios constitucionais.

Daí se extrai que a contratação direta, sem licitação, envolve o compromisso da Constituição com a aplicação da melhor solução para o caso concreto. O instituto da contratação direta se enquadra no mesmo âmbito da discricionariedade administrativa. Em todos os casos, trata-se da impossibilidade de uma disposição normativa impor, exaustiva e aprioristicamente, uma solução determinada para problemas que podem configurar-se na realidade social com as mais variadas características. Trata-se, portanto, a imposição normativa de que o aplicador do Direito adote, no caso concreto, a melhor solução possível.

A situação de inexigibilidade eventualmente existente deve ser justificada obrigatoriamente, devendo o processo ser instruído com a caracterização da situação de inexigibilidade, razão da escolha do fornecedor (ou executante) e justificativa do preço, tudo conforme parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

Nesse prisma, é cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que o setor competente demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

- a) **a inviabilidade de competição**, deve a Administração demonstrar as reais necessidades e a essencialidade que justifiquem a especificidade do objeto, o qual deve apresentar características especiais e ímpares, ou seja, só haver uma solução que atenda à necessidade da Administração;
- b) **a existência de apenas um único fornecedor** com capacidade e qualificações para ser contratado.

A seguir, passaremos à análise quanto ao cumprimento dos requisitos acima indicados.

Inviabilidade de competição e exclusividade no fornecimento

Em relação à inviabilidade de competição, deve a Administração instruir o processo com comprovação acerca da exclusividade da prestação do serviço pela Imprensa Oficial do Estado, o que pode ser feito pelas seguintes formas:

- Decreto de designação do Presidente;
- Documento de identificação do Presidente;
- Portaria nº 026 de 22 de fevereiro de 2024.

Tal requisito se confunde com o próprio motivo da contratação direta (exclusividade na prestação do serviço público).

Vale ressaltar que a análise quanto ao mérito das avaliações da inviabilidade de competição não compete a este órgão consultivo, que não possui a expertise necessária para verificar se, de fato, existe ou não viabilidade de competição, **cabendo à área técnica se certificar quanto à veracidade das informações trazidas aos autos.**



Parecer Jurídico

Nº 01.11/2024

Código verificador: 3486.0010.0324-8

Sobre a **RAZÃO DA ESCOLHA e a JUSTIFICATIVA DO PREÇO**, preceituada no inciso VI e VII ambos do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, está caracterizada pelo fato de o Município de Paragominas não ter diário oficial, o que traz à IOEPA ser o meio oficial de publicação da Câmara Municipal, para cumprimento das obrigações de publicações de que trata a Lei Federal 14.133/2021.

Documento da habilitação/qualificação

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

Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal – CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ;
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU; e
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

Verifica-se que foram juntados os documentos que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada, bem como a inexistência de óbices para a sua contratação.

Convém observar que, em caso de ocorrência de alguma irregularidade, ainda assim, será possível a contratação da IOEPA, desde que (i) seja previamente autorizada pela autoridade maior do órgão contratante e (ii) que referida autoridade comunique ao agente arrecadador e à agência reguladora a situação de irregularidade da contratada, tudo conforme previsto na Orientação Normativa/AGU nº 09, de 2011, cujos termos se revelam compatíveis com o novo regime instituído pela Lei nº 14.133/2021:

Orientação Normativa/AGU nº 09, de 2011:

A COMPROVAÇÃO DA REGULARIDADE FISCAL NA CELEBRAÇÃO DO CONTRATO OU NO PAGAMENTO DE SERVIÇOS JÁ PRESTADOS, NO CASO DE EMPRESAS QUE DETENHAM O MONOPÓLIO DE SERVIÇO PÚBLICO,



Parecer Jurídico

Nº 01.11/2024

Código verificador: 3486.0010.0324-9

PODE SER DISPENSADA EM CARÁTER EXCEPCIONAL, DESDE QUE PREVIAMENTE AUTORIZADA PELA AUTORIDADE MAIOR DO ÓRGÃO CONTRATANTE E CONCOMITANTEMENTE, A SITUAÇÃO DE IRREGULARIDADE SEJA COMUNICADA AO AGENTE ARRECADADOR E À AGÊNCIA REGULADORA.

Isso porque, em caso de serviços essenciais, prestados em regime de monopólio, a Administração não pode deixar de contratar a Imprensa Oficial para publicação de seus atos, mesmo que esteja em situação irregular perante o Fisco, vez que, nestes casos, impõe-se um interesse público maior, qual seja, a transparência e publicidade dos atos públicos dependente dos serviços objeto de exclusividade.

Portanto, no confronto entre dois valores constitucionais, deve prevalecer o que melhor atende o interesse público.

Desta maneira, na ocorrência de irregularidades, recomenda-se a regularização como condição para a contratação pretendida, ou justificativa da autoridade competente para a sua dispensa, na forma da Orientação Normativa/ AGU nº 09, de 2011.

Por fim, antes da assinatura do contrato, convém que seja promovida a atualização da consulta às certidões que estiverem vencidas ou próximas ao vencimento, para verificação de sua validade.

Minuta padronizada de contrato

Para fins do que dispõe o art. 29 da Portaria nº 027/2024-GP/CMP, recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, IV, § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (§ 2º do art. 19, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).

Assim, a utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei Federal nº 14.133/2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

No caso, verifica-se que a Administração utilizou o modelo da minuta disponibilizado pela Advocacia-Geral da União.

A minuta de contrato está presente e encontra-se formalmente em ordem.

Disponibilidade orçamentária

No presente caso, em atenção ao inciso IV do art. 72, da Lei Federal nº 14.133/2021, consta a declaração da autoridade competente acerca da previsão dos recursos



Parecer Jurídico

Nº 01.11/2024

Código verificador: 3486.0010.0324-10

orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica.

Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 ("As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000").

Designação do agente público

Para a realização da contratação direta a autoridade competente deve designar o agente de contratação.

Publicação do edital e da lei de acesso à informação

Conforme o parágrafo único do art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, bem como, consoante ao que impõe o art. 94 do mesmo diploma legal, é obrigatória a divulgação e a manutenção do inteiro teor do termo de contrato no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

3. DA CONCLUSÃO

Diante dos fatos acima articulados, com base nos autos do Processo Administrativo nº 005/2024-CMP, esta Consultoria Jurídica se manifesta pela REGULARIDADE JURÍDICA, da contratação direta Imprensa Oficial do Estado - IOEPA, CNPJ/MF nº 04.835.476./0001-01, no valor global estimado em R\$ 48.500,00 (quarenta e oito mil e quinhentos reais) através de inexigibilidade de licitação, com base no caput e inciso I do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

É o nosso Parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas/PA, 11 de março de 2024.

RAFAEL SUZUKI - SOCIEDADE IND. DE ADVOCACIA

CNPJ/MF: 31.157.232/0001-81

RAFAEL ICHIRO GODINHO SUZUKI

Resp. Técnico - OAB/PA 20.328