



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER JURÍDICO Nº 294/2024
DE LAVRA: ASSESSORIA JURÍDICA
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 1871/2024

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. SERVIÇOS ESPECIALIZADOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. POSSIBILIDADE.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de pedido para análise e manifestação referente a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, que tem como objeto a **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM MEDICINA E SEGURANÇA DO TRABALHO, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ELABORAÇÃO DE LAUDOS, PROGRAMA DE GERENCIAMENTO DE RISCOS, ORGANIZAÇÃO E ELABORAÇÃO DE DOCUMENTOS E LANÇAMENTO DE EVENTOS E-SOCIAL, PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ, SUAS SECRETARIAS E FUNDOS MUNICIPAIS, QUANTO AO ESTABELECIDO NO DECRETO Nº 8373/2014, conforme proposta comercial integrante do Processo Administrativo nº 1871/2024, com fundamento no art. 74, inciso III, “a”, da Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021).**

Instruem o processo: Ofício de solicitação do órgão demandante; Documento de Formalização de Demanda; Termo de Referência, proposta e anexos; documentos de habilitação e comprovação; autorização do Prefeito Municipal e informação de disponibilidade orçamentária e dotação; Razão da escolha do contratado e justificativa de preços; autuação e minuta do contrato.

Por fim, encaminhou-se à esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico acerca da legalidade da contratação direta por inexigibilidade.

É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA.

De início, convém destacar que compete a esta Assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente da legislação vigente e pertinente, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e a oportunidade da prática dos atos administrativos, dentro do campo do mérito administrativo, que estão reservados à esfera discricionária dos atos praticados no âmbito da Administração, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa, orçamentária ou financeira.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA

Ressalta-se ainda, que esta análise toma por base, exclusivamente, os elementos constantes nos autos até a presente data, e que, isenta-se de toda e qualquer responsabilidade relativa à obtenção de valores, índices de reajuste, justificativas, limitando-se exclusivamente aos ditames legais, restringindo-se a verificar, do ponto de vista formal, a regularidade para a realização do procedimento.

Importante fazer breve destaque acerca da inauguração da vigência obrigatória da Lei Federal nº 14.133/2021, a qual passou a dar nova roupagem ao parecer jurídico no âmbito dos processos administrativos de contratações públicas.

Se durante a Lei nº 8.666/93 o Assessor Jurídico possuía uma atuação mais restrita nos processos de contratação pública quando da análise de minutas de edital e de contratos administrativos, com a vigência da Lei nº 14.133/21, o órgão técnico-jurídico passou a ter atuação mais ampla, podendo ser acionado em diversos momentos das contratações públicas, desde a fase interna até a fase de execução dos contratos celebrados.

Nesse sentido, o art. 53, §1º e §4º, da Lei nº 14.133/2021, elenca o que o órgão de assessoramento jurídico deverá observar na elaboração dos pareceres, destacando-se a utilização de linguagem acessível, de forma clara e objetiva com a apreciação dos elementos indispensáveis à contratação e exposição dos pressupostos de fato e de direito cabíveis no caso.

Assim, registra-se que o exame jurídico aqui realizado se restringirá aos aspectos jurídicos da possibilidade ou não de se contratar por **inexigibilidade de licitação** pretendida, destacando os elementos necessários à contratação direta e estarão excluídos da análise quaisquer pontos de caráter técnico, econômico ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Assessoria Jurídica.

2.1. DO PROCEDIMENTO DA CONTRATAÇÃO DIRETA.

É de conhecimento que o regime de contratações públicas exige a realização de processo licitatório, a fim de garantir, de um lado, igualdade de condições entre os interessados em contratar com a Administração Pública e, de outro, a obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração, nos termos do texto constitucional em seu art. 37, inciso XXI:

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.”.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA

Essa obrigatoriedade de licitar funda-se em dois aspectos basilares, cujo primeiro é o de estabelecer um tratamento igualitário entre os interessados em contratar, como forma de realização do princípio da impessoalidade, da isonomia e da moralidade; e o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.

Estes dois aspectos estão expressamente indicados nos incisos do art. 11 da Lei nº 14.133/2021:

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;

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.

Dessa forma, a Licitação é o procedimento administrativo que tem por objetivo expresso a seleção de proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, evitar sobrepreço ou superfaturamento que venham a causar danos ao erário e, ao mesmo tempo, possibilitar que qualquer particular venha a celebrar contrato com o Poder Público. Com isso, evita-se que os agentes públicos, fazendo mau uso da máquina administrativa, obtenham, para si ou para outrem, vantagem ilícita decorrente da celebração de contratos administrativos, em evidente prejuízo para a *res pública*.

Assim, busca-se, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, uma atuação pautada na eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Do exposto, pode-se chegar a uma conclusão fundamental, qual seja, a licitação atende a duas finalidades essenciais. A primeira delas é permitir que o Poder Público possa escolher, dentre as propostas apresentadas, qual é a mais vantajosa para si, isto é, para o interesse público. De outro lado, presta-se a permitir aos cidadãos, em igualdade de condições e sem privilégios, usufruir do seu direito de participar dos contratos que o Poder Público celebra.

Todavia, existem certas situações em que o gestor público se vê na situação onde é inviável proceder a licitação para contratação de prestador de serviços, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA

situações, poderá dispensar a realização do certame. Noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora materiais, ora técnicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 74 da mesma Lei.

A atual legislação de licitações e contratos dispôs em seu art. 72 o rol de documentos necessários para a conformidade das contratações diretas. Vejamos:

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

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

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

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

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

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

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

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

Consta dos autos o DFD e o Termo de Referência, com a devida justificativa para dispensa dos demais documentos, fundamentado no Decreto Executivo Municipal nº 95/2023; a proposta comercial e documentos da contratada; a compatibilidade orçamentária com indicação da dotação para assumir o compromisso; a justificativa do fornecedor e do preço com a comprovação dos requisitos de habilitação e qualificação necessária para execução do objeto.

Dessa forma, entende-se que foram preenchidos os documentos obrigatórios exigidos pela Lei nº 14.133/2021.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA

2.2. DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS.

O caso do processo administrativo em questão trata da possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos em medicina e segurança do trabalho, com elaboração de laudos, programas de gerenciamento e outros documentos técnicos, motivo pelo qual a possibilidade encontra fundamento legal, em tese, no art. 74, inciso III, “a”, do dispositivo acima destacado. Vejamos:

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

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

O caso do processo administrativo em questão trata da possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação da empresa **CLINICA ALMEIDA DE MEDICINA E SEGURANCA DO TRABALHO LTDA.** para prestação de serviços técnicos relativos à elaboração de laudos técnicos, programas de gerenciamento de risco (PGR), LTCAT e documentos e equipamentos de EPI.

Dessa forma, verifica-se que os serviços são eminentemente técnicos, de predominância intelectual dos profissionais, motivo pelo qual se entende aplicável o fundamento legal previsto no art. 74, III, “a”, da Lei nº 14.133/2021, consoante acima destacado, que trata da contratação direta para serviços técnicos de “estudos técnicos planejamentos”.

Para essa hipótese de inexigibilidade de licitação, o legislador impôs algumas condicionantes para a sua viabilidade jurídica, as quais são destacadas a seguir.

Primeiramente, destaca-se que se observa que a contratação está devidamente justificada e motivada nos documentos de planejamento (DFD, ETP e TR), bem como na justificativa do fornecedor e do preço constante nos autos, não cabendo adentrar no mérito administrativo acerca da oportunidade e conveniência da contratação.

Importa também esclarecer que a nova lei não mais exige o requisito da “singularidade” do objeto, como ocorria na vigência da Lei nº 8.666/93, sendo necessário que se comprove a notória especialização, nos termos do que exige o §3º, do mesmo dispositivo legal: “§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA

de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos passou a pressupor que os serviços elencados no rol do inciso III são singulares por sua própria natureza, devendo-se atentar para o requisito da notória especialização. Dessa forma, observa-se que, para o legislador da Lei 14.133/2021, o requisito fundamental para a contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados é a caracterização da notória especialização.

Nessa linha de entendimento, o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União¹ registra que “Assim, diferentemente da Lei 8.666/1993, a Lei 14.133/2021 suprimiu a singularidade do objeto como requisito para a inexigibilidade de licitação. Em vez disso, passou a ser necessário demonstrar que o trabalho do profissional renomado é essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato.”.

Não obstante a discricionariedade do gestor público nos casos de contratação direta, não se pode confundir com a arbitrariedade, haja vista que a Administração Pública, em todos os seus atos, deve obediência ao princípio constitucional da legalidade, de modo que, para o caso em questão, há a necessidade de comprovação da notória especialização do pretense contratado, a fim de imprimir legalidade no ato administrativo de contratação.

Logo, a discricionariedade, ainda que permita ao agente público desfrutar de certa liberalidade, pressupõe obediência à lei, e tal obediência está presente quando se constata que a própria legislação prevê as hipóteses em que a licitação é inexigível.

2.2.1. DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA DO VALOR.

Como requisito fundamental para a contratação direta de serviços técnicos especializados, o legislador entendeu que deve estar demonstrada a notória especialização do contratado.

Nesse sentido, a art. 74, §3º, da Lei nº 14.133/21 dispõe da seguinte forma:

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

(...)

¹ Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU.. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2023, pág. 683.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Assim, tratando-se de serviço de natureza predominantemente intelectual – aquele que depende de conhecimentos científicos oriundo de estudos teóricos – a inexigibilidade de licitação será viável quando o profissional ou a pessoa jurídica a ser contratada possuir notória especialização acerca da temática.

Além da definição contida no dispositivo acima destacado, o inciso XIX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/21 define notória especialização como a *“qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato”*.

De acordo com a legislação vigente, a notória especialização pode ser comprovada mediante desempenho anterior e estudos, os quais se adequam ao caso do indicado, uma vez que este dispõe de diversos atestados de capacidade técnica apresentados oriundos de trabalhos passados.

Quanto à justificativa de preços, deve a Administração verificar se os valores apresentados estão condizentes com o mercado e são vantajosos para a Administração Pública.

O art. 23, §4º, da Lei nº 14.133/21 estabelece que a apresentação de notas fiscais emitidas para outros serviços é um meio idôneo de justificativa do valor proposto, o que se adequa ao caso concreto, onde foram apresentadas notas fiscais pela empresa contratada, demonstrando que os valores ofertados estão em consonância com o praticado outrora.

O processo administrativo informa, ainda, que há disponibilidade orçamentária e financeira ao atendimento da despesa, ratificando neste sentido a ausência de prejuízos financeiros para os cofres públicos.

Destaca-se que foram apresentados os documentos de habilitação necessários e exigíveis pela legislação, de sorte que se entende preenchidos os requisitos elencados nos dispositivos epígrafados.

O artigo 72, da Lei nº 14.133/2021, regra o processo da contratação direta e elenca os documentos que deverão instruí-lo. E de acordo com o disposto no parágrafo único



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA IZABEL DO PARÁ
PALÁCIO MUNICIPAL CAP. NOÉ DE CARVALHO
ASSESSORIA JURÍDICA

deste artigo, ***“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”***.

Ademais, o contrato deverá ser divulgado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), no prazo de 10 dias úteis da sua assinatura, como condição indispensável para a sua eficácia, conforme determina o art. 94, inc. II, da Lei nº 14.133/2021, bem como nos órgãos oficiais de publicidade, como de praxe.

Sobre os demais documentos obrigatórios, verifica-se constam dos autos, em especial se destaca a razão de escolha do fornecedor e a justificativa de preço, além da compatibilidade orçamentária.

Por fim, em análise da minuta de contrato anexada, entende-se que estão elencadas as cláusulas obrigatórias exigidas pela lei, razão pela qual esta Assessoria Jurídica manifesta pela aprovação da minuta.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, frisando-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, sobretudo a que declara necessidade da contratação, a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, com base nas quais esta análise jurídica foi realizada, esta Assessoria Jurídica **opina pela possibilidade jurídica da contratação por inexigibilidade de licitação** da empresa **CLÍNICA ALMEIDA DE MEDICINA E SEGURANÇA DO TRABALHO LTDA.**, inscrita no CNPJ nº 19.402.476/0001-87 para contratação do objeto pretendido, com fundamento no art. 74, III, “a”, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por fim, ressaltamos que a autoridade competente deve proceder com a autorização da contratação e publicado seu ato ou o extrato do contrato, nos termos do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 no prazo de até 10 (dez) dias contados da data da assinatura do contrato (art. 94, II, da Lei nº 14.133/2021).

Este é o parecer. S.M.J.

Santa Izabel do Pará, 24 de julho de 2024.

CARLOS FELIPE ROCHA LIMA - OAB/PA 26.695
ASSESSOR JURÍDICO MUNICIPAL – PMSIP