



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

PARECER JURÍDICO Nº: 284/SEMG/CLC

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº: 003/2024 - SEMC

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº: 012/2024 – SEMC

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E CAPACITAÇÃO. REFERENTE A EXECUÇÃO DA LEI Nº 14.399/2022. POLÍTICA NACIONAL ALDIR BLANC - DE FOMENTO À CULTURA (PNAB), PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PA, ATRAVÉS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA-SEMC.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/21. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM CONSULTORIA E CAPACITAÇÃO, REFERENTE A EXECUÇÃO DA LEI Nº 14.399/2022. POLÍTICA NACIONAL ALDIR BLANC - DE FOMENTO À CULTURA (PNAB), PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PA, ATRAVÉS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA-SEMC.

I – RELATÓRIO

Síntese dos fatos:

Os autos foram encaminhados a Assessoria Jurídica, na forma do art. 53, parágrafo primeiro, da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, para análise e emissão de parecer jurídico, concernente à legalidade do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 003/2024, cujo objeto é a “CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS EM CONSULTORIA E CAPACITAÇÃO, REFERENTE A EXECUÇÃO DA LEI Nº 14.399/2022, POLÍTICA NACIONAL ALDIR BLANC - DE FOMENTO À CULTURA (PNAB), PARA ATENDER AS NECESSIDADES DO MUNICÍPIO DE SANTARÉM-PA, ATRAVÉS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE CULTURA-SEMC”, fundamentado com base legal no artigo 74, inciso III, alínea “c”, da Lei 14.133/21 e suas posteriores alterações, bem como da minuta do futuro Contrato Administrativo.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

Consta nos presentes autos os seguintes documentos:

- 1) Memo. Interno nº 025/2024 – SEMC
- 2) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- 3) Cotações;
- 4) Termo de Reserva Orçamentária;
- 5) Nota de Reserva;
- 6) Estudo Técnico Preliminar;
- 7) Justificativa da Inexigibilidade;
- 8) Termo de Autuação;
- 9) Autorização;
- 10) Portaria Interna Comissão de Licitação;
- 11) Justificativa de preço;
- 12) Documentos da Empresa;
- 13) Extratos bancários Lei Aldir Blanc;
- 14) Termo de Referência;
- 15) Proposta Final da Empresa;
- 16) Minuta do Contrato;
- 17) Atestados de Capacidade Técnica;
- 18) Comprovante de Notória Especialização.

É o sucinto relatório.

Passamos a análise jurídica.

II – PRELIMINARMENTE – DECRETO Nº 489/2024 - GAP/PMS

Antes de adentrar o mérito da inexigibilidade, tecemos alguns pontos acerca da viabilidade do prosseguimento do presente processo de inexigibilidade, ante as medidas de contenção de despesas a serem adotadas a partir da publicação do Decreto nº 489/2024 – GAP/PMS, de 30 de julho de 2024.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

Conforme se verifica, o referido decreto traz em seu art. 3º, inciso I, medidas de contingenciamento de gastos, tais como a suspensão de processos de licitação, contratação direta ou adesão de atas de registro de preços, assim como aditivação quantitativa ou qualitativa de contratos já existentes referentes aos seguintes objetos: I - quaisquer serviços de consultoria.

Em que pese a disposição literal do decreto em seu artigo 3, inciso I, que proíbe a contratação de quaisquer serviços de consultoria, visando a contenção de gastos, não podemos entender que todo e qualquer tipo de contratação de consultoria estaria proibida.

Nesse sentido, importante a autoridade competente analisar se o pagamento da consultoria será feita com recursos públicos municipais ou de recursos públicos de outros entes federativos, tendo em vista a execução da Lei nº 14.399/2022. Política Nacional Aldir Blanc - de Fomento à Cultura (PNAB), devendo justificar como será realizado o pagamento da referida consultoria, bem como, se tal pagamento será ou não afetado pelo Decreto nº 489/2024 – GAP/PMS.

III – PARECER

III.1 – Da Análise Jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

III.2 - Da Competência para Análise Jurídica

O art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. (...)

Mesmo em se estando diante de contratação direta, tal como é o caso dos autos, é necessária prévia análise jurídica. Tal exigência decorre do que consta no artigo 72, III, da Lei nº 14.133/21:

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:

(...)

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

(...)

III.3 - Da Fundamentação



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

A Constituição Federal de 1988, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Neste sentido, a própria Carta Magna, em capítulo destinado à Administração Pública, ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, conforme se depreende do inciso XXI do art. 37, abaixo transcrito:

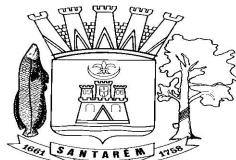
Art. 37. Omissis...

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.

Repetindo o preceito constitucional, o artigo 2º da Lei 14.133/21, estabelece a regra geral da necessidade da licitação, inclusive para os serviços cuja conceituação se contém no inciso V que englobando os trabalhos técnicos profissionais.

E, devidamente autorizado pela Constituição, o legislador ordinário previu hipóteses em que a Inexigibilidade de Licitação no artigo 74 da Lei 14.133/21.

A despeito do valor constitucional insculpido no artigo 37, XXI da Carta de 1988, que fixa o princípio do dever geral de licitar como condição de contratação de obras, compras, serviços e alienações a todos os órgãos e entidades da Administração Pública, **casos haverá em que o superior atendimento ao interesse público não será atingido pela realização do torneio licitatório, a licitação poderá se afigurar, inviável, configurando o clássico quadro de**



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

inexigibilidade de licitação.

Distingue-se da dispensa de licitação pelo fato de que, nesta última, a licitação é perfeitamente possível, sendo uma alternativa à realização do torneio licitatório, para os estritos casos elencados no art. 74, do mesmo diploma legal. Um aspecto relevante da inexigibilidade é que os casuísmos em que ela pode surgir são infinitos. Sempre que, por alguma razão, não for viável realizar a licitação, a mesma será considerada inexigível.

Segundo os ensinamentos de Jessé Torres:

“...as hipóteses dos incisos não têm autonomia conceitual; entender diversamente significa subordinar o caput do artigo a seus incisos, o que afronta regra palmar de hermenêutica; sendo, como devem ser, os incisos de um artigo subordinados à cabeça deste, a inexigibilidade de licitação materializa-se somente quando a competição for inviável.” (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 8ª. Ed, Renovar, p.342).

Mas, a distinção essencial que se deve fazer é entre dispensa e a inexigibilidade de licitação é a seguinte:

Na primeira, há, em tese, possibilidade de competição, que, contudo, a lei não torna obrigatória, mas facultativa, à discricção do Poder Público. Já na inexigibilidade não há essa possibilidade. **Não é a lei que a torna inexigível; é a própria natureza do objeto que impõe tal solução, também reservada para os casos em que uma única pessoa possa atender às necessidades da Administração.**

Superada a justificativa da inexigibilidade, passamos a tecer antecipadamente algumas considerações sobre os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública que também se aplicam na elaboração dos contratos administrativos, os quais estão devidamente esculpidos na Lei Geral de Licitações (14.133/2021), a saber:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Não obstante, os serventários públicos devem pautar a elaboração de qualquer documento envolvendo a Administração Pública nas referidas diretrizes, sob pena de prejudicar o bem comum, permitindo lacunas que podem ser utilizadas para fins diversos do que almejou o legislador quando da definição da norma.

Dito isto, levaremos em consideração o que dos autos consta, no caso em tela os documentos acostados ao processo em análise iniciam na solicitação da unidade requisitante e encerram, até o presente momento, na solicitação de parecer jurídico sobre o processo, como um todo.

De tal missão se incumbiu a Lei Federal nº 14.133/21, que em seus artigos 74 e 75 excepcionou a regra da prévia licitação, ora em razão de situações de flagrante excepcionalidade, onde a licitação, em tese, seria possível, mas pela particularidade do caso, o interesse público a reputaria inconveniente, como é o caso da dispensa, ora em razão da inviabilidade da própria competição ou da falta de condições para a Administração confrontar ou cotejar determinados bens ou serviços, que por sua singularidade ou características do executor deixam de apresentar semelhança com outros, como é o caso da inexigibilidade.

O artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, regula as hipóteses de inexigibilidade de licitação. O caput trata da hipótese em que simplesmente há inviabilidade de competição e seus incisos I, II e III, disciplinam, respectivamente, a contratação direta em função da exclusividade do fornecedor em face do produto ou serviço, contratação de profissional do setor artístico e a contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, conforme se infere *ipsis litteris*:

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;
- II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

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:

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

Neste ponto, cumpre fazer uma digressão para ressaltar que a contratação em análise se fundamenta no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021.

A doutrina nacional reconhece como serviços técnicos e a sua execução por uma pessoa ostentadora da qualidade de notória especialização, o seguinte:

Serviços técnicos profissionais especializados no consenso doutrinário São os pressupostos por quem, além da habilitação técnica e profissional exigida para os serviços profissionais em geral – aprofundou-se nos estudos, exercício da profissão na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. Bem por isso Celso Antônio considera-os singulares posto que marcados por características individualizadoras, que os distinguem, dos oferecidos por outros profissionais do mesmo ramo.

Melhor esclarecendo os institutos de inexigibilidade e notória especialização, faz-se necessário que atentemos para os entendimentos a seguir reportados, *verbis*:

Inexigibilidade de Licitação é a situação em que se verifica a inviabilidade de competição, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetos sociais visados pelo Município.

Notória Especialização – Considera-se notória especialização o profissional ou empresa cujo conhecimento no campo de sua especialidade, decorrente do empenho anterior, estudos e experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou outros requisitos relacionados com sua atividade permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutível o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que o normalmente existir no âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso traduz na existência de técnica de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos, pós-graduação (...) O que não se dispensa é a evidência objetiva de especificação e qualificação do escolhido.

Notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade. Ou



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração Pública (...). Não se exige a notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado do requisito da especialização.

Em relação à qualificação técnica a serem prestados pelo proponente, consiste em seus conhecimentos individuais técnicos, estando ligada à sua capacitação profissional sendo, dessa forma, inviável escolher o melhor profissional, para prestar serviço de natureza intelectual, por meio de licitação, pois tal mensuração não se funda em critérios objetivos (como o menor preço).

A existência de uma pluralidade de profissionais aptos à satisfação do objeto, como se disse, não descaracteriza a inexigibilidade, tampouco retira a carga de subjetividade relativa à execução do objeto: cada profissional ou empresa o executaria de uma forma, mediante a aplicação de seus conhecimentos, critérios, técnicas e táticas. Diante dessa pluralidade de opções para satisfazer o objeto desejado, a questão que naturalmente surge é a de como escolher a solução que melhor atenda ao interesse público, remanescendo, na espécie, típico exercício de competência discricionária. Cabe à autoridade competente e aos seus auxiliares avaliar, motivadamente, a contratação conveniente e oportuna para o município.

Em razão do exposto, considerando que até então o procedimento não apresenta irregularidades que acarretem vícios de legalidade e tendo em vista os preceitos legais que regem a matéria, opinamos pelo prosseguimento do processo em seus ulteriores atos.

IV - CONCLUSÃO:

Cumprе salientar que esta Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

Ex positis, com espeeue nos fundamentos de fato e de direito articulados ao norte,



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

e para que aspectos de mero formalismo não se sobreponham a questões de fundo, esta Assessoria Jurídica opina de modo favorável à legalidade da contratação, com fulcro no artigo 74, inciso III, alínea “c”, todos da Lei Federal nº 14.133/2021 e suas posteriores alterações, devendo, contudo, ser analisado e justificado como será realizado o pagamento da referida consultoria, bem como, se tal pagamento será ou não afetado pelo Decreto nº 489/2024 – GAP/PMS.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Retornem-se os autos a Comissão Permanente de Licitação para as providências cabíveis.

Santarém/PA, 01 de novembro de 2024.

ANDRÉ DANTAS COELHO
ASSESSOR JURÍDICO
PORTARIA nº 032/2024-PGM
DECRETO Nº 022/2024-GAB/PMS