

PROCESSO N°: 12/2024.

INTERESSADO: Câmara Municipal de Cruzeta/RN.

PROCEDIMENTO: Inexigibilidade de Licitação.

ASSUNTO: Parecer Jurídico em Contratação Direta.

PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INSCRIÇÃO DOS VEREADORES E SERVIDORES NA XXIII MARCHA DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS, A SER REALIZADA PELA UVB (UNIÃO DOS VEREADORES DO BRASIL) NO PERÍODO DE 23 A 26 DE ABRIL DE 2024, EM BRASÍLIA/DF. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI N° 14.133/2021, DECRETO MUNICIPAL N. 28/2023. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS. RESSALVAS E/OU RECOMENDAÇÕES.

I. DO RELATÓRIO

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a **INSCRIÇÃO DOS VEREADORES E SERVIDORES NA XXIII MARCHA DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS, A SER REALIZADA PELA UVB (UNIÃO DOS VEREADORES DO BRASIL) NO PERÍODO DE 23 A 26 DE ABRIL DE 2024, EM BRASÍLIA/DF**, mediante inexigibilidade de licitação, conforme justificativa e especificações constantes dos autos.

2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:

- a) Ofício n. 14/2024, subscrito pela Secretária Administrativa e encaminhado Presidente da Câmara, solicitando autorização para realização das inscrições e justificando a necessidade da contratação;
- b) Termo de referência da contratação, subscrito pela Secretária Administrativa;

- c) Proposta de preço realizada diretamente com a pretensa contratada, hipótese em que se verificou que o valor unitário da inscrição é de R\$ 660,00;
- d) Encartes com a programação do evento;
- e) Certidões comprobatórias da regularidade fiscal e trabalhista da UVB;
- f) Declaração de previsão orçamentária, subscrita pelo assessor contábil da Câmara;
- g) Despacho contendo autorização expressa do Presidente da Câmara para abertura do processo administrativo com vistas à contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação para a inscrição dos vereadores e servidores no evento realizado pelo UVB

3. É a síntese do que consta dos autos.

II. DOS LIMITES DA APRECIÇÃO JURÍDICA

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, §§ 1º e 4º c/c o artigo 72, inciso III, todos da Lei nº 14.133, de 2021:

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.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

[...]

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

[...]

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;

5. Como se pode observar dos dispositivos legais supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

6. Em relação a esses aspectos, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na medida em que a manifestação consultiva que adentrar questão eminentemente jurídica, mas com potencial de significativo reflexo em aspectos técnicos, deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, o que, em regra, não é o ofício da assessoria jurídica. Todavia, essa posição não se confunde com a emissão de opinião, recomendação ou ressalva, sobre as quais será enfatizado, quando for o caso, o caráter discricionário de seu acatamento.

7. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

8. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

9. Deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

10. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção, de modo que o seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

III. DA ANÁLISE DE CONFOMIDADE LEGAL

11. Ultrapassada essa observação, ressalte-se que o propósito da presente consulta, portanto, cinge-se à análise da **possibilidade de contratação direta mediante inexigibilidade de licitação** com fundamento na Lei nº 14.133, de 2021.

12. Com efeito, a inexigibilidade consiste em hipótese de contratação direta que, por razões fáticas e/ou jurídicas, a realização de competição por meio de licitação seja qual for o tipo mostra-se impossível ou inidônea ao atendimento da demanda no caso concreto.

13. O rol de situações previsto nos incisos do art. 74, da Lei nº 14.133, de 2021, assim como era o rol previsto nos incisos do art. 25, da Lei nº 8.666, de 1993, é meramente exemplificativo, isto é, não encerra todas as possibilidades de inexigibilidade. Além disso, as hipóteses previstas nos mencionados incisos subordinam-se ao caput e são limitadas pelos parágrafos do artigo, senão vejamos:

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;

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;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 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 comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 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.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

14. Como se observa do citado artigo, a inviabilidade de licitação pode ocorrer por diversas situações já previstas (incisos I a V). E de fato, a vasta maioria dos casos que se apresentam no dia a dia da Administração tendem a se enquadrar em algum dos incisos.

15. Todavia, **nada impede que uma determinada situação de inviabilidade de licitação se enquadre diretamente no caput do artigo, ou seja, no comando: “É inexigível a licitação quando inviável a competição”**. Assim, o caráter exemplificativo do rol permite que situações que não se enquadrem totalmente em um dos incisos possam ser contratadas mediante inexigibilidade, desde que a competição seja comprovadamente inviável.

16. No caso concreto em análise, almeja-se a **INSCRIÇÃO DOS VEREADORES E SERVIDORES NA XXIII MARCHA DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS, A SER REALIZADA PELA UVB (UNIÃO DOS VEREADORES DO BRASIL) NO PERÍODO DE 23 A 26 DE ABRIL DE 2024, EM BRASÍLIA/DF**, mediante inexigibilidade de licitação, com fundamento no inciso I, do art. 74, da Lei nº 14.133, de 2021.

17. A previsão do inciso I representa a hipótese de inexigibilidade de licitação por definição, na medida em que é inviável a competição quando houver exclusividade no fornecimento. Assim, se apenas um profissional ou uma empresa puder prestar o serviço ou fornecer o produto, em razão de exclusividade comprovada nos autos, não há se falar em competição, já que essa pressupõe uma multiplicidade de fornecedores.

18. Nada obstante, a contratação direta por esta hipótese depende de, basicamente, duas etapas: **i. que a Administração estabeleça que a demanda só será atendida por produto ou serviço específico, cujo fornecimento é restrito; ii. que a Administração comprove nos autos do processo que o fornecimento do objeto almejado está submetido a regime de exclusividade, sendo inviável a competição.**

19. Nos autos, denota-se as inscrições no evento apenas podem ser realizadas junto à União dos Vereadores do Brasil (UVB), que é uma entidade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, sendo a mais tradicional do Legislativo Municipal Brasileiro e que realiza diversos eventos em prol dos legislativos municipais a fim de fomentar debates sobre temas relevantes, intercâmbio de experiências legislativas, representação institucional, atualização em relação a legislação e networking institucional.

20. Pois bem, é notável que há inviabilidade de competição, de modo que a demanda da Administração apenas pode ser contratada junto à UVB. Vê-se, portanto, presente a **hipótese de inexigibilidade descrita no inciso I, do art. 74, da Lei nº 14.133, de 2021**, na medida em que a inscrição no evento intitulado XXIII Marcha dos Gestores e Legislativos Municipais realizado pela UVB apenas pode ser realizada por intermédio da própria UVB.

21. Quanto a instrumentalização do procedimento de contratação, no entanto, necessário observar a instrução processual estabelecido no art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021, que traz uma instrução comum aos processos de dispensa e de inexigibilidade:

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.

22. No caso em tela, vislumbro presentes os requisitos dos incisos I a IV, **restando pendente nos autos como requisito formal a ser cumprido: a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias; a exposição das razões da escolha do contratado e a justificativa de preço.**

23. Acerca da obrigação contida no parágrafo único acima citado, ainda que a Câmara Municipal possua prazo de até 06 (seis) anos, contados da publicação da nova Lei, para cumprir as regras relativas à divulgação em sítio eletrônico oficial, por força do inciso III, do art. 176, da Lei nº 14.133, de 2021, tendo em vista que o referido Município conta com população inferior a 20 (vinte) mil habitantes, tal determinação não deve ser óbice à publicidade a que se refere o § 3º, do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021, **razão pela qual deve ser atendida a determinação e, quando não for possível através de sítio oficial, que o seja através da imprensa oficial do Município ou imprensa equivalente, se houver no âmbito do órgão.**

24. Importante ressaltar que a implementação das regras previstas nos artigos 7º e 8º, da Lei nº 14.133, de 2021, relacionadas aos agentes responsáveis pela condução das licitações e a segregação de funções, estão igualmente submetidas ao prazo de 06 (seis) anos, por força dos incisos I e II, do art. 176, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

25. Quanto a minuta do contrato, não vislumbramos nos autos tal documento. No entanto, tendo em vista que, a inscrição no evento não se sujeita a entrega futura, mas sim imediata e integral, estando em momento futuro apenas a efetiva participação dos vereadores e servidores no evento, vislumbro a possibilidade de substituição do instrumento de contrato prevista no art. 95, inciso II, da Lei nº 14.133, de 2021, senão vejamos:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

[...]

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

26. Dessa forma, na hipótese em análise pode o instrumento de contrato ser substituído pela nota de empenho, por exemplo. **Não se trata de uma recomendação, posto que a regra é a formalização do instrumento de contrato, mas de uma possibilidade a ser valorada pelo Gestor, já que não consta dos autos a minuta de contrato para análise.**

27. Por oportuno, consta nos autos que participarão do evento nove pessoas, entre vereadores e servidores, sem, contudo, haver a indicação de quais vereadores participarão e quais servidores participarão, o que recomendo conste do processo a fim de privilegiar a transparência que se exige da Administração.

28. Ademais, como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o praticado no mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela administração pública.

IV. DA CONCLUSÃO

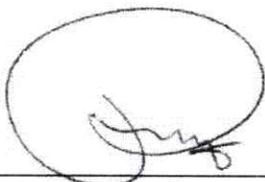
29. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ressalvados os aspectos técnicos e financeiros, bem como a conveniência e a oportunidade, tendo por intuito exclusivo assistir a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos administrativos, **desde que observados os termos deste parecer, especialmente os parágrafos 22 e 26, opinamos favoravelmente à formalização à contratação direta descrita nos autos, com fundamento no inciso I, do art. 74, da Lei nº 14.133, de 2021,**

submetendo-se o ato que autoriza a contratação à publicidade descrita no parágrafo único do art. 72, da Lei nº 14.133, de 2021.

30. Ressalte-se, por oportuno, que esta assessoria jurídica limitou-se à análise de aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual dos documentos até então constantes dos autos, tendo sido abstraída a análise dos aspectos técnicos, econômicos e financeiros.

31. É o parecer, salvo melhor juízo.

Cruzeta/RN, 4 de março de 2024.



FELIPY ANDRÉ PINTO DIAS
ADVOGADO - OAB/RN 14.779 - OAB/PB 25.718A