



PARECER JURÍDICO - PGM

Processo de Compras nº 132/2024.

Processo de Contratação Direta nº 057/2024.

Inexigibilidade de Licitação nº 025/2024.

Assunto – Inexigibilidade de Licitação

Interessado – Secretaria Municipal de Administração.

Objeto - AQUISIÇÃO DE 05 (CINCO) INSCRIÇÕES PARA SERVIDORES NA 6ª EDIÇÃO DO SEMINÁRIO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS - SENACOP, EM ATENDIMENTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO.

Senhor Gestor,

1. PRELIMINARMENTE (Da abrangência da presente manifestação técnico-jurídica):

Cabe salientar neste preâmbulo que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam de pedido do Órgão Solicitante, e do Procedimento Administrativo supracitado, destarte, à luz da Constituição Federal de 1988 e do artigo 55 da Lei Orgânica do Município, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia Geral do Município, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei Federal nº 14.133, 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

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.

Como se pode observar do dispositivo legal 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. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

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.

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.

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.

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

2. RELATÓRIO:

A Secretaria Municipal de Administração apresentou expediente solicitando



a AQUISIÇÃO DE 05 (CINCO) INSCRIÇÕES PARA SERVIDORES NA 6ª EDIÇÃO DO SEMINÁRIO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS - SENACOP, EM ATENDIMENTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO., com base no inciso III, alínea “f”, c/c § 3º, ambos do artigo 74, da Lei Federal n.º 14.133/2021.

Justifica o que segue:

“Analisando-se, agora, passo a passo, os requisitos exigidos para se configurar a inexigibilidade, vê-se que tanto o objeto do contrato – AQUISIÇÃO DE 05 (CINCO) INSCRIÇÕES PARA SERVIDORES NA 6ª EDIÇÃO DO SEMINÁRIO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS - SENACOP – quanto a empresa que se pretende contratar – ATREA PREMIUM LTDA – preenchem os mesmos, conforme a farta documentação apresentada e como vemos, a seguir.

Assim, de cada um dos requisitos preestabelecidos, temos:

Referentes ao objeto do contrato:

Que se trate de serviço técnico especializado – O serviço técnico é todo aquele em que se exige uma habilitação para ser realizado. Não se trata, simplesmente, da realização de um mero serviço comum; pelo contrário, é algo que exige um certo conhecimento para a sua realização. Ora, a AQUISIÇÃO DE INSCRIÇÕES PARA SERVIDORES NA 6ª EDIÇÃO DO SEMINÁRIO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS - SENACOP, não é um serviço comum; é um serviço altamente técnico, profissional e especializado, principalmente em virtude da sua complexidade. Hely Lopes Meirelles, com lapidar clareza, assere:

“Serviços técnicos profissionais são todos aqueles que exigem habilitação legal para a sua execução. Essa habilitação varia desde o simples registro do profissional ou firma na repartição administrativa competente, até o diploma de curso superior oficialmente reconhecido. O que caracteriza o serviço técnico é a privatividade de sua execução por profissional habilitado, seja ele um mero artífice, um técnico de grau médio ou um diplomado em escola superior.”

E, nesse diapasão, complementa:

“Além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem

se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão. Esses conhecimentos podem ser científicos ou tecnológicos, vale dizer, de ciência pura ou de ciência aplicada ao desenvolvimento das atividades humanas e às exigências do progresso social e econômico em todos os seus aspectos.”

Ora, é inegável que a participação no SENACOP proporcionará uma atualização técnica de alto nível, permitindo que os servidores: compreendam e apliquem corretamente as novas disposições legais trazidas pela Lei 14.133/2021, acompanhem as inovações tecnológicas que estão sendo integradas às plataformas de compras públicas, como o uso de pregões eletrônicos e a automação de processos licitatórios; desenvolvam habilidades práticas para aprimorar a gestão de contratos e a fiscalização dos atos administrativos; recebam orientações diretas de especialistas em relação às melhores práticas para a prevenção de fraudes e irregularidades nos processos licitatórios, garantindo a segurança jurídica e integridade dos atos administrativos.

A inscrição dos servidores no SENACOP 2024 representa um investimento estratégico na capacitação dos profissionais envolvidos na gestão de compras públicas e licitações. Os benefícios decorrentes da participação neste seminário, como a melhoria dos processos licitatórios e a redução de falhas, justificam o custo da inscrição, uma vez que o aprimoramento técnico dos servidores contribuirá diretamente para a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

☐ *Que o serviço esteja elencado nas alíneas do inciso III, do art. 74, da Lei nº 14.133/2021 – Este dispositivo elenca diversos tipos de serviços técnicos profissionais especializados e, dentre eles, em especial, os serviços dispostos nas alíneas ‘f’ (treinamento e aperfeiçoamento de pessoal). O serviço a ser contratado, está contemplado naquele artigo: treinamento de pessoal. Valendo-nos do Professor Marçal Justen Filho, para o completo esclarecimento, temos:*

“22) Treinamento e aperfeiçoamento (inc. III, al. “f”)

A alínea “f” trata do desenvolvimento de atividades técnicas de aperfeiçoamento dos agentes públicos. Não se incluem na previsão legal serviços de aperfeiçoamento desvinculados das funções desempenhadas pelos agentes públicos. Deve haver um vínculo de pertinência entre o treinamento e a atividade desempenhada pelo agente que irá realizá-lo.”



Portanto, o treinamento e aperfeiçoamento dos Agentes Públicos estão devidamente formalizadas no inciso III, “f”, do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, haja vista que os servidores que participarão do seminário, trabalham em diversas secretarias que atuam em conjunto na realização de um processo licitatório, não restando qualquer dúvida nesse sentido.

☐ *Que o serviço apresente determinada singularidade – O serviço a ser contratado possui a singularidade exigida para ser enquadrado como inexigível. A AQUISIÇÃO DE 05 (CINCO) INSCRIÇÕES PARA SERVIDORES NA 6ª EDIÇÃO DO SEMINÁRIO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS - SENACOP, possui toda uma especificidade, pois é destinado a capacitar e atualizar os funcionários públicos sobre os processos licitatórios e promoverá uma atualização técnica de alto nível, permitindo que os servidores: compreendam e apliquem corretamente as novas disposições legais trazidas pela Lei 14.133/2021, acompanhem as inovações tecnológicas que estão sendo integradas às plataformas de compras públicas, como o uso de pregões eletrônicos e a automação de processos licitatórios; desenvolvam habilidades práticas para aprimorar a gestão de contratos e a fiscalização dos atos administrativos; recebam orientações diretas de especialistas em relação às melhores práticas para a prevenção de fraudes e irregularidades nos processos licitatórios, garantindo a segurança jurídica e integridade dos atos administrativos.*

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, por excelência, esclarece-nos:

“A singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana. Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensões, de localidade, de cor ou de forma.”

Nesse sentido, repetimos que o objeto da contratação é deveras singular, uma vez tratar-se de prestação de serviços demasiadamente técnicos e específicos. Ademais, chega a ser inviável a licitação, porquanto alguns dos serviços a serem executados são ímpares, dependentes de alta especificidade técnica para executá-los, tornando-os, destarte, singulares, não permitindo, assim, comparações, por serem, também, individualizados e peculiares, de acordo



com cada profissional, sendo que a empresa contratada possui experiência nesse campo, por já o ter realizado anteriormente, por diversas e incontáveis vezes, com resultados plenamente satisfatórios. Valemo-nos, mais uma vez, de Marçal :

“Inviabiliza-se a comparação, pois cada profissional prestador de serviço dá-lhe configuração personalíssima. Logo, a licitação se torna inexigível por singularidade do objeto em vista da impossibilidade de julgamento objetivo. Acerca da questão, merece transcrição do pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, no sentido de que ‘... são singulares todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente – por equipe – sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva) expressada em características científicas, técnicas ou artísticas’”

Novamente, trazemos à baila a problemática dos Municípios. É-se preciso ter experiência e conhecimento para se lidar com esse tipo de assunto. Portanto, quanto à sua natureza singular, é a mesma indiscutível, posto que o objeto, em alguns dos casos, é de característica única e peculiar, como a realização da 6ª Edição do Seminário Nacional de Compras Públicas – SENACOP 2024. Vale ressaltar, desta forma, por oportuno, o entendimento de Marçal Justen Filho acerca do assunto:

“A singularidade do objeto consiste, na verdade, na singularidade (peculiaridade) do interesse público a ser satisfeito. A raiz da inexigibilidade da licitação reside na necessidade a ser atendida e não no objeto ofertado. Ou seja, não é o objeto que é singular, mas o interesse público concreto. A singularidade do objeto contratado é reflexo da especialidade do interesse público.”

Devemos, então, nesse ponto, para finalizar o tema, encarar a questão da definição da singularidade do objeto em dois pontos básicos e cruciais: ser estabelecida exclusivamente à luz do interesse público e visar à realização do bem comum. E, assim, podemos constatar, hialinamente, que ambos se fazem presentes no objeto da contratação, pois a AQUISIÇÃO DE 05 (CINCO) INSCRIÇÕES PARA SERVIDORES NA 6ª EDIÇÃO DO SEMINÁRIO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS - SENACOP, possui, inegavelmente, interesse público, no sentido de que a participação no SENACOP proporcionará uma atualização técnica de alto nível, permitindo que os servidores: compreendam e apliquem corretamente as novas disposições legais trazidas pela Lei 14.133/2021, acompanhem as inovações

tecnológicas que estão sendo integradas às plataformas de compras públicas, como o uso de pregões eletrônicos e a automação de processos licitatórios; desenvolvam habilidades práticas para aprimorar a gestão de contratos e a fiscalização dos atos administrativos; recebam orientações diretas de especialistas em relação às melhores práticas para a prevenção de fraudes e irregularidades nos processos licitatórios, garantindo a segurança jurídica e integridade dos atos administrativos.

□ *Que o serviço não seja de publicidade e divulgação – Ora, é de uma clareza de doer nos olhos que o serviço aqui a ser contratado não se trata de publicidade e divulgação, mas, sim, de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, elencado no inciso III, do artigo 74, da Lei de Licitações e Contratações, dispensando-se, desta forma, maiores comentários a respeito, ante os comentários acima já dispensados ao assunto.*

Referentes ao contratado

□ *Que o profissional detenha a habilitação pertinente – Para a realização do objeto pretendido, a primeira exigência que se impõe é que o futuro contratado possua habilitação técnica. Uma vez que a lei refere-se a serviço técnico, a habilitação constitui-se na capacidade legal para a realização do serviço, atendendo aos requisitos legais no caso. Os profissionais a serem contratados, por intermédio da empresa ATREA PREMIUM LTDA, possuem a necessária habilitação, pertinente à realização dos serviços, conforme se pode atestar dos seus Curriculum Vitae, bem como a formação de cada profissional, de acordo com a relação acostada. E, como se não fosse suficiente, é necessário esclarecer, ainda, que esses profissionais serão os responsáveis, diretamente, pela execução dos serviços que se propõe a empresa a prestar, atendendo, portanto, o preceito disposto no art. 74, §4º da Lei nº 14.133/2021.*

O Seminário Nacional de Compras Públicas será ministrado por diversos especialistas na área, sendo eles:

- *Ronny Charles: Advogado da União. Doutorando em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Pós-graduado em Direito tributário (IDP). Pós-graduado em Ciências Jurídicas (UNP). Membro da Câmara Nacional de licitações e contratos da Consultoria Geral da União (AGU). Autor de diversos livros jurídicos, entre eles: Leis de*



licitações públicas comentadas (15 Edição. Ed. JusPodivm); Direito Administrativo (14 Edição. Ed. JusPodivm); Análise econômica das licitações e contratos (Ed. Fórum).

- *Ministro Benjamin Zymler: Ministro do Tribunal de Contas da União desde 2001, onde ingressou no cargo de Ministro Substituto em 1998 por meio de concurso público de provas e títulos; Mestre em Direito e Estado pela Universidade de Brasília, com vasta experiência em Direito Administrativo e Direito Constitucional; Ministrou cursos na Escola da Magistratura do Distrito Federal e Territórios, Escola da Magistratura do Trabalho, Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, Instituto Superior de Brasília – IESB, Centro Universitário de Brasília – UniCeub, Instituto Serzedello Corrêa, entre outros; É autor das obras “Direito Administrativo e Controle”, “O Controle Externo das Concessões de Serviços Públicos e das Parcerias Público-Privadas”, “Direito Administrativo” e “Política & Direito: uma visão autopoiética”; Formado em Engenharia Elétrica pelo Instituto Militar de Engenharia – IME e em Direito pela Universidade de Brasília.*

- *Ministro Antônio Anastasia: É Bacharel em Direito e Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da UFMG. Sua trajetória acadêmica incluiu uma longa permanência como professor de Direito significativamente para a formação de inúmeros profissionais da área jurídica. Além de sua atuação acadêmica, Anastasia ocupou cargos de grande relevância no cenário político e administrativo. Ele foi Secretário-Executivo dos Ministérios do Trabalho e da Justiça entre 1995 e 2001. Posteriormente, assumiu diversas secretarias de Estado no Governo de Minas Gerais. De 2007 a 2010, exerceu o cargo de Vice Governador de Minas Gerais, seguido por um mandato como Governador do Estado até 2014. Entre 2015 e 2022, representou Minas Gerais como Senador da República. Atualmente, além de sua função como Ministro do Tribunal de Contas da União, Anastasia continua a contribuir para o ensino e pesquisa, sendo professor em instituições de renome como FGV, IDP, UNIPAC e IMEPAC, onde compartilha sua vasta experiência e conhecimento com as futuras gerações de profissionais do Direito e da Administração.*

- *Ricardo Brito: Possui graduação em Administração pela Universidade Federal da Grande Dourados (2008), MBA em Administração Pública e Gestão de Cidades (2012) pela Anhanguera-Uniderp e Mestrado em Administração Pública na Universidade Federal da Grande Dourados*



(UFGD). Servidor público federal da Universidade Federal da Grande Dourados (desde 08/2010), cedido para o Ministério da Economia para exercer a função de Coordenador-Geral da Gestão de Atas e Contratos da Central de Compras. Foi Chefe do Setor de Administração do Hospital Universitário da UFGD por 5 anos e Pró-Reitor de Administração da UFGD. Também atuei como professor nos cursos de especialização em Gestão Pública, Gestão Pública Municipal e Gestão em Saúde. Possui experiência na área de Gestão Pública, principalmente nos subtemas Logística na Administração Pública (licitações e contratos), Finanças Públicas, Transparência e Sistemas Estruturantes da Administração Pública (SIASG, Comprasnet e DWComprasnet), tendo atuado como instrutor em cursos nessas temáticas.

- *Karine Lilian: MBA em Gestão da Administração Pública, pelo Instituto de Cooperação e Assistência Técnica – ICAT. Curso Superior de Direito, pelo Centro Universitário de Brasília – Ceub (Brasília/DF). Participou do Programa de Formação de Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas da União no Instituto Serzedello Corrêa do TCU, com duração de 264 horas (Brasília/DF). MAGISTÉRIO: Conteudista do curso “Prestação de Contas: Dever do Gestor, Direito da Sociedade”, promovido pelo TCU. Instrutora do Instituto Serzedello Correa do TCU. Palestrante e conferencista de cursos nas áreas de licitações e contratos, convênios, processo no TCU e tomada de contas especial. PUBLICAÇÕES: Co-autora dos livros: Licitações & Contratos – Orientações Básicas, editado pelo Tribunal de Contas da União, Terceirização – Legislação, Doutrina e Jurisprudência, editado pela Editora Fórum, e Novo Regime Jurídico de Licitações e Contratos das Empresas Estatais, editado pela editora Fórum. Autora de diferentes artigos.*

- *Anderson Pedra: Pós-doutorado pela Universidade de Coimbra com ênfase em “Direito Fundamental à Boa Administração Pública e sua Influência no Direito Administrativo e na Gestão Pública”. Doutor em Direito do Estado (PUC/SP). Mestre em Direito (FDC/RJ). Especialista em Direito Público e Processual Público pela Consultime/Cândido Mendes. Procurador do Estado do Espírito Santo.*

- *Daiesse Jaala: Chefe da Divisão de Auditoria de Licitações e Contratos na Advocacia-Geral da União (AGU), anteriormente Auditora de Controle Externo no Tribunal de Contas do Município de São Paulo (TCMSP). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal da*



Bahia, pós-graduação em Julho. Está cursando MBA em Diversidade e Inclusão pela Business Behavior of Chicago. Como autora, destaca-se por obras como “O Custo da Educação Pública no Brasil” e “Políticas Afirmativas de Inclusão e Equidade Racial”. É coordenadora e coautora em diversas obras sobre temas como improbidade administrativa, licitações e contratos, além de ser membro de institutos jurídicos renomados. Também atua como professora e palestrante.

- *Dafne Cabral: Auditora de controle externo do TCE/MS. Mestre em direitos fundamentais pela UFMS. Especialista em direito administrativo pela PUC-SP. Especialista em direito tributário pelo IBET.*

- *Lucimara Coimbra: Com mais de 27 anos de experiência na área pública, é Mestre em Planejamento e Governança Pública, com foco em Contratações Públicas Sustentáveis, e advogada especializada em Direito Administrativo. Ao longo de sua carreira, atuou como Procuradora do Município de Joinville e consultora jurídica da Consultoria Zênite. Também foi Coordenadora Executiva na Procuradoria do Município de Pinhais por uma década, com ampla experiência em licitações e contratos. Como professora, lecionou em diversas instituições de ensino, incluindo Universidade Positivo, Universidade Tuiuti do Paraná e FESP-PR, abordando temas como Direito Administrativo, Controle da Administração Pública e Gestão Pública. Além disso, foi coordenadora pedagógica e professora-conteudista no IFPR, e ministrou cursos preparatórios para concursos públicos em várias empresas. Atualmente, é palestrante ativa em cursos sobre Licitações, Contratos, Servidores Públicos, Sindicâncias e Processos Disciplinares, além de Gestão e Fiscalização de Contratos nas Estatais. Seu vasto conhecimento e experiência a tornam uma referência no campo do Direito Administrativo e das práticas na administração pública.*

- *Carmen Boaventura: Advogada e consultora jurídica. Especialista em Direito Administrativo, Especialista em Licitações e Contratos. Coautora do livro “Licitações e Contratos Administrativos na Lei 14.133/21 Aspectos Gerais” – Editora Negócios Públicos, 2022. Coautora do Livro “Direito Administrativo Sancionador nas estatais” – Editora CEEJ, 2023. Professora da Pós Graduação em Licitações e Contratos da Faculdade do CERS. Palestrante em diversos eventos voltados para a temática de licitações e contratos. Colunista do Portal de Compras Públicas. Autora de diversos artigos jurídicos, notadamente sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos. Premiada no 17o Congresso Brasileiro de Pregoeiros promovido pela*



Negócios Públicos, com o melhor artigo escrito em 2021, em coautoria com Angelina Leonez e Victor Amorim. Membro da Comissão de Estudos em Licitações e Contratos da OAB/BA.

- *Caio Figueiroa: é mestrando em Direito Público e especialista em Direito Administrativo pela FGV-SP. MBA em PPPs e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). Certificado pela APMG e pela Florence School of Regulation. É Professor convidado da Fipe, no Curso de Modelagem Econômico-Financeira de Concessões e PPPs. Vice Presidente da ABRADADE e membro do IBDRE.*

- *Sarah Campos: Advogada. Procuradora-Geral do Município de Contagem-MG. Vice-presidente do Fórum de Procuradores Gerais das Capitais e Grandes Cidades Brasileiras (FNPGC). Government POC, Contagem City Hall, na Open Government Partnership (OGP). Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Doutoranda em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa, Portugal. Diretora na Associação Brasileira de Direito Administrativo e Econômico (ABRADADE). Membro da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP). Membro da Rede Internacional de Cátedras, Instituições e Personalidades sobre o Estudo da Dívida Pública (RICDP) e da Rede Internacional de Justiça Aberta (RIJA). Membro da Conferencia Americana de Organismos Electorales Subnacionales por la Transparencia Electoral (CAOESTE). Membro da Associação Brasileira das Mulheres de Carreiras Jurídicas de Minas Gerais (ABCMCJ-MG).*

- *Evaldo Ramos: Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União em Brasília, onde já atuou como Diretor de Licitações, pregoeiro, leiloeiro e presidente de comissões especiais de licitação. Pós-graduado em Licitações e Contratos, bacharel em Direito e Administração de Empresas. Colaborador do Instituto Serzedello Corrêa, unidade do TCU responsável pelas ações de capacitação do órgão, e também da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), onde ministra o curso de Fundamentos de Pregão Eletrônico. Já ministrou diversos cursos de formação e capacitação de pregoeiros pelo Brasil. Professor de cursos de pós-graduação em licitações e contratos oferecidos pela Faculdade Baiana de Direito e Centro de Ensino Renato Saraiva – CERS. Atuou como Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, na área de Correição.*



APARECIDA DO TABOADO

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

UASG nº: 989019

- *Maurício Pereira Colonna Romano: é advogado, diretor administrativo da Associação Brasileira de Direito Administrativo e Econômico (ABRADADE). Assessor jurídico do Conselho Regional de Relações Públicas da 2ª Região SP/PR. Especialista em Mercados Regulados pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE). Membro da Comissão de Direito Administrativo do Instituto dos Advogados de São Paulo (IASP) e membro da Comissão Especial de Direito Administrativo da OAB/SP (CEDA/OAB-SP). Conselheiro da União Brasileira de Juristas Católicos (Ubrajuc). Diretor da União dos Juristas Católicos de São Paulo (Ujucasp). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade de São Paulo (PUC/SP).*
- *Jamil Manasfi: Especialista em Licitações e Contratos Administrativos; Administrador Público; Pregoeiro e Presidente da Comissão de Licitação do CRA-RO; Bacharel em Administração Pública; Bacharel em Direito; Especialista em Metodologia do Ensino Superior e MBA em Gestão Pública e Licitações e Contratos; Professor do Centro Universitário São Lucas – RO e Faculdade Pólis Civitas-PR do MBA em Licitações e Contratos; Servidor da Prefeitura Municipal de Porto Velho-RO.*
- *Gustavo Tato: Servidor Público Federal do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Atua como Pregoeiro/Agente de Contratação e Presidente da Comissão Permanente de Licitações, exercendo atividades correlatas à área de Licitações e Contratos há mais de 13 anos. Graduado em Ciências Biológicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e em Administração Pública pelo SENAC. Pós Graduado em Gestão da Biodiversidade pela Escola Nacional de Botânica Tropical. Mestrando em Administração pela Unigranrio. Exerce atividades de professor facilitador em escolas de Governo como ENAP, ESAF. Além disso, atua como Professor em diversas escolas privadas voltadas para treinamentos de Servidores Públicos. Atualmente tem atuado na área tecnológica ministrando cursos e palestras de “Uso de IAs em Licitações” e “Contratação de Soluções de TIC”, além dos conteúdos tradicionais relativos ao eixo de licitações e contratos.*
- *Vanessa de Mesquita e Sá: Procuradora do Estado de Mato Grosso do Sul.
Chefe da Coordenadoria Jurídica de Compras e Contratos e da Coordenadoria Jurídica da Fundação Serviços de Saúde. Pós-graduação em*



Advocacia Pública pela Escola da Advocacia-Geral da União (2021). Pós-graduação em Regime Próprio de Previdência Social pela Faculdade Damásio (2017). Pós-graduação em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (2014). Pós-graduação em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em parceria com a ESA de Mato Grosso do Sul (2013). Pós-graduação em Direito Constitucional pela Anhanguera-Uniderp (2013). Graduação em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB) (2003).

- *Noel Baratieri: Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Membro Fundador e Ex-Diretor Executivo do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina. Foi professor de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Bandeirante de São Paulo e do Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Membro Consultor da Comissão Especial de Direito Administrativo do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Na advocacia, atua no assessoramento jurídico e na representação de empresas licitantes em procedimentos licitatórios, contratos administrativos e processos administrativos sancionadores. Sócio da Baratieri Advogados Associados. Autor de livros jurídicos, dentre eles: “Serviço Público na Constituição Federal” e “O método de negociação de Harvard na Administração Pública consensual”, publicados pela Livraria do Advogado.*

□ *Que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido – Para que se opere, legitimamente, a contratação direta nos moldes aqui pretendidos, faz-se necessário, ainda, que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido. Essa especialização dá-se pelo estudo ou desenvolvimento especial de certa arte ou ciência, de forma particularizada. E, novamente, constatamos que a ATREA PREMIUM LTDA é possuidora da mesma, pelas atividades desenvolvidas ao longo do seu trabalho e intimamente relacionadas com o objeto contratado, bem como pelas ações de seus profissionais. São muitos anos na realização desse Seminário Nacional de Compras Públicas, sendo o maior evento de compras públicas do Brasil. Para arrematarmos a questão, trazemos a lume os ensinamentos do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes acerca do assunto:*

“Enquanto a habilitação é um requisito objetivo, demonstrável mediante



documentação própria, a especialização é de índole subjetiva, no sentido de ser um atributo ligado ao agente, profissional ou empresa e não possui forma legal própria, exclusiva, específica de documentação.”

E, concluindo:

“A especialização, como indica a própria palavra, se faz no direcionamento, na busca do conhecimento e no desenvolvimento de certa atividade.”

☐ *Que a especialização seja notória - Com relação à notória especialização, esta se torna evidente mediante a constatação da realização de inúmeros serviços anteriores, cujos objetos eram idênticos aos aqui contratados, sendo esse palco mais que comprobatório e indispensável à aferição da capacidade técnica e notória especialização da ATREA PREMIUM LTDA. Parafraseando o mestre Marçal, acerca da notória especialização:*

“A primeira exigência, então, é o profissional a ser contratado apresentar objetivamente as condições de atender às necessidades da Administração. Tratando-se de serviços técnicos-científicos especializados, o exercício dos serviços pressupõe, de ordinário, certos requisitos formais. Assim, a conclusão de cursos, a participação em certos organismos voltados à atividade especializada, o desenvolvimento de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras literárias (técnico-científicas, se for o caso), o exercício do magistério superior, a premiação por serviços similares, a existência de aparelhamento específico, a organização de equipe técnica, etc. Não há como circunscrever exaustivamente as evidências da capacitação objetiva do contratado para prestar o serviço. O tema dependerá do tipo e das peculiaridades do serviço técnico científico, assim como da profissão exercitada. No entanto, é indispensável a existência de evidência objetiva dessa especialização e capacitação do escolhido.”

E assevera:

“A notória especialização consiste, então, nesse juízo difuso acerca da qualificação do sujeito para desempenho da atividade objeto da contratação.”

☐ *Que a notória especialização esteja intimamente relacionada com a*



singularidade pretendida pela Administração – Por fim, é fácil de constatar que a notória especialização da empresa contratada não somente está intimamente relacionada com a singularidade pretendida, mas é parte integrante dessa contratação. A ATREA PREMIUM LTDA possui notória especialização relativa ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, e conforme já demonstrado, e aqui será contratada para AQUISIÇÃO DE 05 (CINCO) INSCRIÇÕES PARA SERVIDORES NA 6ª EDIÇÃO DO SEMINÁRIO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS - SENACOP, EM ATENDIMENTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO. O objeto singular buscado, nesse desiderato de pleno interesse público, é o mesmo da notória especialização. Impossível de se haver correlação mais íntima! Para finalizar, o posicionamento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“Por oportuno, insta ressaltar que a notória especialização do futuro contratado deve estar associada ao objeto pretendido pela Administração e ser suficiente para atender à singularidade imposta pelo interesse público.”

E finaliza:

“Deve haver sempre íntima correlação entre a especialização e a singularidade do objeto.”

Outrossim, não se poderia, em hipótese alguma, deixar de mencionar um fator extremamente importante, e essencial na escolha da empresa para a contratação: a confiança nos serviços executados! E essa se faz primordial, haja vista que é esse grau de confiança, depositado no contratado, que torna o serviço executado singular, posto que esse será realizado à sua maneira, própria, pessoal e individualmente insuscetível de comparações, considerando-se o alto teor de subjetividade apresentado na realização de cada trabalho proposto, por individualizado e peculiar a cada profissional que o realiza, sendo inegável a necessidade da confiança do contratante no executor dos serviços como motivo de sucesso da sua gestão; tanto assim o é que o próprio Tribunal de Contas da União, em sua Súmula nº 264, assim entendeu:

“A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação,



nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 14.133/2021/1993.”

Vencidos os requisitos necessários para uma contratação direta nos moldes do art. 74, III, “f”, da Lei nº 14.133/2021, passemos, agora, as conclusões.

Por fim, não finalmente, diante da fundamentação fático-jurídica, e:

Considerando torna-se imprescindível que os servidores municipais responsáveis pelos processos licitatórios se mantenham atualizados sobre os novos procedimentos, jurisprudências e orientações técnicas para garantir a eficiência, transparência e legalidade nos atos da administração pública.

Considerando que o planejamento é a égide da Administração Pública que, sem planejamento, fica o Município a mercê dos problemas e sem ações de combate a crise, causando assim uma retração ao seu desenvolvimento;

Considerando, que o corpo técnico que ministrará o Seminário Nacional de Compras Públicas da ATREA PREMIUM LTDA, possui a pertinente e necessária especialização técnica para o desenvolvimento dos serviços,

Considerando que a contratação de profissional de maior quilate técnico depende do grau de confiabilidade que transmite com o histórico de seu trabalho, de modo à tranquilizar a Administração quanto a dispor de serviços de qualidade e com a eficiência necessária para atender, a contento, os relevantes interesses da Administração Pública Municipal de Aparecida do Taboado -MS.

Finalmente, porém não menos importante, ex posistis, requeiro a contratação direta dos serviços da Proponente ATREA PREMIUM LTDA sem o precedente Processo Licitatório, ex vi do art. 74, III, “f”, e art. 72, todos da Lei nº 14.133/2021, em sua atual redação, com fundamento nas razões fáticas e jurídicas apresentadas nesta justificativa.”

No que importa à presente análise, os autos, contendo 01 volume, vieram instruídos com os seguintes documentos:

- a.** Documento de Formalização da Demanda – DFD;
- b.** Proposta da Empresa a ser contratada;
- c.** Documentação que tem o intuito de comprovar a Notoriedade e Capacidade Técnica da Empresa e Profissionais;
- d.** Estudos Técnicos Preliminares;
- e.** Justificativa da Contratação;
- f.** Justificativa da não Elaboração do Mapa de Gerenciamento de Risco;



- g. Cópias de contratações de outros órgãos, com objetos assemelhados;
- h. Documento de formalização da pesquisa de preços;
- i. Razão da escolha do prestador dos serviços;
- j. Justificativa do preço;
- k. Mapa comparativo;
- l. Resultado da cotação;
- m. Nota de reserva orçamentária;
- n. Termo de referência;
- o. Documentação que Comprova a Regularidade Jurídica, Fiscal, Trabalhista e Econômica da Contratada;
- p. Lista de verificação para conferência do processo de contratação;
- q. Manifestação do agente de contratação ou comissão de contratação ou ainda comissão especial.

Cumpre neste momento recomendar ao Setor responsável pelo acompanhamento do presente Procedimento Administrativo, que promova a numeração ordenada das páginas do mesmo, vez que o mesmo se encontra sem qualquer forma de identificação de suas páginas.

Em face do acima exposto, considerando que o Órgão solicitante necessita da contratação dos serviços dispostos, pelas razões que justifica, pretende-se efetuar a contratação com Inexigibilidade de Licitação, com fundamento no inciso III, alínea “f”, c/c § 3º, ambos do artigo 74, da Lei Federal nº 14.133/2021.

É o relato do essencial, opino.

3. INSTRUÇÃO PROCESSUAL BÁSICA PARA CONTRATAÇÃO DIRETA (Lei Federal nº 14.133/21):

A Lei nº 14.133/2021 traça o roteiro processual básico a ser observado em casos de contratação direta:

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.

Relativamente ao inciso I, se de um lado tem-se por indispensáveis a juntada de "*documento de formalização de demanda*" (por formalizar a existência de uma necessidade administrativa) e de "*termo de referência*" (por materializar o planejamento administrativo da contratação), por outro lado, poderá o órgão contratante, mediante despacho fundamentado, dispensar a elaboração de estudo técnico preliminar e de análise de riscos, se os avaliar desnecessários.

No presente caso a Administração Pública cuidou de promover a elaboração de todas as peças exigidas.

Relativamente ao inciso II e VII, conforme consta de seu texto, a estimativa da despesa deverá ser compatível "*com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto*".

Entende-se que esse requisito, no presente caso, confunde-se, de certo modo, com o do inciso VII (justificativa de preço), não havendo necessidade, portanto, de produção de documentos redundantes. Dito de outro modo: o documento que apresentar e explicar a estimativa da despesa, estando esta necessariamente calcada em preço compatível com os valores praticados no mercado, também justifica o preço da contratação direta.

Para fins de atendimento do presente quesito a Administração Pública promoveu a comparação dos preços habitualmente praticados pela Empresa que se pretende contratar, analisando contratações recentes, firmadas pela pretendida contratada, com objeto similar.

Relativamente ao inciso III, a exigência de parecer jurídico é atendida mediante a presente manifestação.

Muito embora o presente caso não se enquadre, cumpre destacar que nos moldes do art. 53 § 5º da Lei 14.133/2021 "*Não é obrigatória manifestação jurídica nas contratações diretas de pequeno valor com fundamento no art. 75, I ou II, E § 3º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, salvo se houver celebração de contrato administrativo e este não for padronizado pelo órgão de assessoramento jurídico, ou nas hipóteses em que o administrador tenha suscitado dúvida a respeito da legalidade da dispensa de licitação.*



APLICA-SE O MESMO ENTENDIMENTO ÀS CONTRATAÇÕES DIRETAS FUNDADAS NO ART. 74, DA LEI Nº 14.133, DE 2021, DESDE QUE SEUS VALORES NÃO ULTRAPASSEM OS LIMITES PREVISTOS NOS INCISOS I E II DO ART. 75, DA LEI Nº 14.133, DE 2021.

Embora o presente caso enquadre-se na exceção disposta acima, a Administração Pública Municipal entendeu necessária a presente manifestação. Por esta razão, a elaboração da presente análise.

Relativamente ao inciso IV, cujo texto aparenta não apresentar dificuldade interpretativa, pois de muito conhecida a necessidade de demonstração da existência de recursos orçamentários para custear uma despesa antes de sua contratação.

No presente caso a Administração Pública cuidou de promover a juntada de documentação que comprova a existência de créditos orçamentários.

Relativamente ao inciso V, que fala em comprovação dos "requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária", inicialmente deve ser seguida a disciplina da Lei n. 14.133/2021, que exige a apresentação de documentação comprobatória de habilitação **jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira**, na forma do seu **art. 62 e seguintes**.

No presente caso verifica-se que a Administração Pública cuidou de exigir da empresa a ser contratada, a juntada de documentação que comprova sua habilitação, nos moldes exigidos no Termo de Referência.

Relativamente ao inciso VI, entende-se que a "*razão da escolha do contratado*" confunde-se, na espécie, com a própria demonstração da situação de inviabilidade de competição (serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, notória especialização).

No presente caso, verifica-se que a Administração Pública, além de promover a elaboração de Termo próprio para justificar a opção, com a própria documentação que justifica a inviabilidade de competição já se fez suficiente para definir as razões de sua escolha.

Relativamente ao inciso VIII, "*à autorização da autoridade competente*", de ser notado não ter, a nova lei, repetido a exigência de ratificação da contratação direta pela "*autoridade superior*", o que constava do art. 26, caput, da Lei n. 8.666/93.

Bastando para a consecução do Processo de Contratação Direta, o Ato de Autorização, emitido pela autoridade competente, que no âmbito deste Município, deve ser entendida como "*autoridade competente*", para fins do inciso VIII do art. 72 da Lei n. 14.133/2021, os ordenadores de despesa dos órgãos.



Cumprir destacar que a produção da citada peça é posterior a este Parecer, devendo o Gestor tomar todos os cuidados para sua efetivação, em especial relativo à publicidade, sob pena de nulidade da futura contratação.

Relativamente ao Parágrafo único, obrigatoriamente a Lei 14.133/21, neste dispositivo, exige que 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. Exigência esta, também prevista no § 4º, do art. 4º, do Decreto Municipal nº 071/23, que regulamenta o Processo de Contratação Direta, no âmbito deste Município.

Assim, em relação a obrigatoriedade de divulgação e disposição do Ato Autorizativo da Inexigibilidade, não vemos grandes dificuldades interpretativas.

Cumprir destacar que o art. 54, da Lei 14.133/21, ao tratar da publicidade dos editais de licitação, estabelece que *“a publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)”*.

Em que pese a obrigatoriedade do supracitado artigo, seja direcionada aos Editais de licitação, é recomendado ao Gestor, caso possível, que adote tal mecanismo de publicidade também para os processos de contratação direta.

Relativamente a previsão do objeto no PCA, o planejamento da presente contratação apresentou a seguinte informação:

“No que se refere ao PCA (Plano de Contratação Anual), o diploma normativo estabelece o seguinte:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Nesse sentido, o texto legal não expressa a obrigatoriedade do PCA, no entanto com término da vigência da Lei n. 8666/1993 em 29 de dezembro de 2023, o entendimento do Tribunais de Contas do Estados e o Tribunal de Contas da União passem a exigir a elaboração do PCA (Plano de Contratação Anual).

Desta forma, a referida contratação não foi prevista no Plano de Contratação Anual, pois o Município não elaborou o referido instrumento,



pois estava operando no regime da Lei n. 8.666/1993, sendo que atualmente está se adequando as exigências da Lei nº 14.133/2021 e a administração pública municipal está em fase planejamento do PCA de 2025. Esta contratação está alinhada ao plano plurianual, para os exercícios de 2024 e 2025, a qual o Poder Executivo está utilizando.

Esta contratação está alinhada ao plano plurianual, para os exercícios de 2024 e 2025, a qual o Poder Executivo está utilizando.

As despesas decorrentes da execução da presente prestação de serviços, correrão por conta das dotações do Orçamento 2024, que serão devidamente bloqueadas, assim conforme Extrato do Setor de Contabilidade do Município, a ser disponibilizado nos Autos próprios da presente Inexigibilidade, no momento oportuno.”

Portanto, informa que a Gestão Administrativa Municipal de Aparecida do Taboado optou por não promover a elaboração do Plano Anual de Contratações, para o presente exercício.

O que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato “obrigatório” para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine*:

Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:

(...)

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

No entanto, a necessidade de planejamento nas contratações públicas é crucial para garantir a eficiência, a transparência e a legalidade no processo de aquisição de bens e serviços pelos órgãos públicos. Um planejamento adequado é essencial para evitar falhas e minimizar riscos, além de possibilitar o melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Como é sabido, o planejamento foi alçado a princípio na nova lei de licitações e contratos administrativos, a Lei nº 14.133/2021, sendo, inclusive, anunciado como caracterizador da fase preparatória do processo licitatório conforme se extrai do disposto no caput do art. 18 do referido normativo.

E neste cenário foi introduzido o Plano de Contratações Anual que, embora a Lei nº 14.133/2021 mencione a possibilidade e não obrigatoriedade do ente federativo de



elaborá-lo, diversos são os sinais que a elaboração deste instrumento de planejamento é imperativa, diante dos anseios por uma Administração Pública mais eficiente.

Neste sentido, inclusive, é o Comunicado SDG nº 34/2023 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo datado de 16 de junho de 2023 e disponível no site www.tce.sp.gov.br, que recomenda a correta utilização da nova lei de licitação, especialmente em relação ao planejamento visando à elaboração do Plano de Contratações Anual, conforme disposto no art. 12, VII da Lei 14.133/2021. Vejamos:

COMUNICADO SDG Nº 34/2023

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO em sua missão de fiscalizar e orientar para a correta formalização de contratações públicas, e no intuito de esclarecer as regras concernentes à aplicação da Lei Federal nº 14.133/21, RECOMENDA que sejam envidados todos os esforços para a correta utilização dessa nova Lei, em especial nos seguintes aspectos:

A) Planejamento:

(...)

A.2 - Elaborar Plano de Contratações Anual (PCA), disposto no art. 12, VII, vez que elemento valioso para subsidiar a confecção das leis orçamentárias e que necessita estar alinhado com o planejamento da Administração, devendo o PCA abranger todas as contratações previstas, inclusive aquelas dos artigos 74 e 75 da Lei Federal nº 14.133/21, além de conter, por exemplo, as seguintes informações: I – a descrição sucinta do objeto; II – a justificativa para contratação; III – a estimativa preliminar do valor; IV - o grau de prioridade da contratação; V - a data pretendida para a contratação e VI - a existência de vínculo ou dependência com a contratação de outro item para sua execução. Ademais, indispensável a divulgação e manutenção do PCA em sítio eletrônico oficial nos termos do art. 12, § 1º e sua disponibilização no PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas, consoante estabelecido no art. 174, § 2º, I.

(...)

B) Regulamentação:

B.1 – Elaborar norma (s) regulamentar (es) indispensável (eis) à operacionalização da Lei Federal nº 14.133/21 que apresente (m) linguagem simples, clara e objetiva, aderente (s) à realidade do órgão/entidade e que diminua (m) incertezas, especialmente no tocante:



(...)

B.1.2 – ao Plano de Contratação Anual - PCA, especialmente quanto aos prazos de elaboração, consolidação e divulgação, responsáveis pela sua elaboração e autorização, formas de revisão e alteração, responsabilização pelo descumprimento injustificado, entre outros pontos essenciais;

Necessário destacar que há tempos os órgãos de controle vêm expressando a importância da realização de um planejamento das compras públicas. Agora, com a nova lei de licitações e as indicações jurisprudenciais e doutrinárias, indiscutivelmente, serão cobradas ações dos gestores públicos que demonstrem a adoção de providências visando a elaboração do Plano de Contratações Anual, conforme disposto no art. 12, VII da Lei nº 14.133/2021. Isso tem como objetivo racionalizar as contratações, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Como exposto acima, entendo que a elaboração do PCA, embora, por uma leitura superficial do inciso VII, do artigo 12 da Lei 14.133/21, possa levar à compreensão de se tratar de uma opção do Gestor, não o é! Uma vez tratar o PCA, se não a principal, uma das principais ferramentas de planejamento do processo de contratações públicas, somando-se a isto, o fato do planejamento ter sido elevado ao patamar de princípio pela Lei 14.133/21.

A própria Administração Municipal, em sua justificativa, transcrita acima, assume a importância da elaboração do PCA e apresenta as razões de sua não elaboração para o presente Exercício, e ainda informa que já promove a elaboração do PCA para o exercício 2025.

Como um dos objetivos do Plano de Contratações Anual é subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias e, para tanto, deve estar consolidado antes do início da elaboração dessas leis. Entende-se, portanto, que a elaboração do PCA deva ocorrer no ano anterior à sua execução. Neste sentido, há um impedimento temporal para que a Administração Pública possa elaborar o PCA de 2024, neste momento. Tornando-se praticamente impossível sua efetivação para 2024.

Com toda certeza, a falta do PCA, não pode ser razão impeditiva para que a Administração Pública possa promover suas contratações públicas, no entanto, nada impede que sejam impostas responsabilizações aos responsáveis pela sua ausência, pelos Órgão de Controle pela falta deste instrumento de planejamento. Seguindo, tal raciocínio, e considerando impossibilidade de elaboração do PCA para o atual exercício financeiro, recomenda-se que a Gestão Municipal promova todos os atos necessários para a elaboração do PCA do exercício subsequente.

Desta forma, entende-se que, com ressalva a indicação do objeto no PCA (uma vez sua inexistência), foram atendidos os requisitos formais mínimos para a formalização do Processo de Contratação Direta, com base na Lei Federal nº 14.333/21.



Assim, analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, o decreto de designação do agente de contratações e a demais documentação anexa.

Desta forma, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista que a presente contratação, constitui-se necessidade meio da Administração Pública, onde os objetos da contratação atenderão a demanda da Secretaria Municipal de Administração;

4. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NA LEI 14.133/21:

Sobre a obrigatoriedade de licitação, o art. 37, XXI, da CF/88 estabelece:

“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 - 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.”

Como se vê, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração. Com efeito, tal exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração Pública, elencados no art. 37, caput, da CF/88.

No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.



A leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver **inviabilidade de competição**, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.

Nos dizeres de Lucas Rocha Furtado:

“sabe-se que a competição é um dos fundamentos básicos da licitação. Realiza-se esta a fim de que se possa obter a proposta que, nos termos da lei, seja considerada mais vantajosa para a Administração. A licitação não pode ser realizada quando não houver competitividade em relação ao objeto licitado.” (Curso de licitações e contratos administrativos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 161.)

O caso em análise trata-se de procedimento administrativo tendo por objeto a contratação de empresa especializada na prestação de **serviços especializados para AQUISIÇÃO DE 05 (CINCO) INSCRIÇÕES PARA SERVIDORES NA 6ª EDIÇÃO DO SEMINÁRIO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS - SENACOP, EM ATENDIMENTO À SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO.**

Pela justificativa apresentada pela Administração Pública e analisando o teor do objeto que se pretende contratar, o Gestor classifica-o como **serviços técnicos especializados**, pretendendo a efetivação de sua contratação, por meio de Inexigibilidade de Licitação, com base no inciso III, alínea “f”, c/c o § 3º, ambos do artigo 74, da Lei Federal nº 14.133/2021, *in verbis*:

“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:

(...)

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;” (grifos nosso)

No que interessa por ora, objetiva-se a elaboração de Parecer que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no dispositivo acima.



4.1– DOS REQUISITOS PARA INEXIGIBILIDADE DO INCISO III, DO ARTIGO 74, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021:

Nota-se que foram mantidos de forma expressa os seguintes requisitos legais específicos: 1) a caracterização do serviço como técnico especializado; e 2) a notoriedade do especialista que se pretende contratar.

Serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles:

são aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão. (Licitação e contrato administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 50.)

Nesse intento, o parágrafo 3º do referido art. 74 assim dispõe:

§ 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.” (grifos nosso)

Por outro lado, observa-se que foi suprimida a expressão **"de natureza singular"** do novo texto legal. Essa mudança da nova lei levantou uma controvérsia na doutrina sobre a necessidade ou não da singularidade do objeto contratado, como requisito contratação direta por inexigibilidade de licitação. Sobre essa questão, vale citar o artigo de Joel Menezes Niebuhr, no qual o autor detalha a referida controvérsia:

Armou-se uma bela controvérsia em torno da inexigibilidade de licitação contida no inciso III do artigo 74 da Lei n.14.133/2021, especialmente ao comparar a sua redação com a do inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993, que, de certa forma, lhe é equivalente, porque ambas tratam da contratação de serviços técnicos prestados por notórios especialistas. Sucede que o inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993 exige, literalmente, que o serviço objeto da inexigibilidade seja qualificado como singular. Por sua vez, o inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, também literalmente, exige apenas que o serviço seja considerado técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e não menciona a expressão singular nem algo do gênero. O dispositivo da nova Lei, pelo menos em sua literalidade, não restringe a inexigibilidade ao serviço singular. O mesmo ocorreu, é bom

lembrar, com o inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, que trata da hipótese equivalente de inexigibilidade para as empresas estatais, cujo teor não prescreve expressamente a singularidade como condição para a inexigibilidade, bastando que o contratado seja notório especialista e que o serviço seja técnico especializado. A controvérsia já se abriu diante da Lei n. 13.303/2016 e agora se se intensifica, pela semelhança, na Lei n. 14.133/2021.

(...)

Convém frisar que o Tribunal de Contas da União já se posicionou acerca da controvérsia com vistas ao inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, exigindo para a configuração da inexigibilidade a caracterização do serviço como singular. Por coerência, porque a redação é praticamente idêntica, é de esperar que mantenha o entendimento em face do inciso III do artigo 174 da Lei n. 14.133/2021. Leia-se:

"A contratação direta de escritório de advocacia por empresa estatal encontra amparo no art. 30, inciso II, alínea "e", da Lei 13.303/2016, desde que presentes os requisitos concernentes à especialidade e à singularidade do serviço, aliados à notória especialização do contratado".

(...)

O debate é bem-vindo e, em que pese as discordâncias, põe luz sobre aspectos relevantes, notadamente os excessos dos órgãos de controle no tocante à análise das contratações firmadas por inexigibilidade diante da indeterminação do conceito do vocábulo singular. Infelizmente, é frequente que os órgãos de controle apenas substituam o juízo sobre a singularidade empreendido pela Administração pelo seu próprio juízo, tudo impregnado por grau elevado de subjetividade, causando insegurança jurídica, inviabilizando inexigibilidades legítimas e penalizando agentes públicos e pessoas contratadas que atuam de boa-fé e dentro da legalidade. A atuação dos órgãos de controle, nesse e em muitos outros assuntos, precisa ser apurada à presunção de legitimidade e de legalidade dos atos administrativos, com deferência aos juízos administrativos e em postura de autocontenção. Os eventuais desacertos de órgãos de controle não justificam hipótese de inexigibilidade que prescindam da singularidade, para a contratação de serviços que possam ser prestados com técnica comum, julgados por critérios objetivos e que não dependam da intervenção de notórios especialistas. A inexigibilidade, qualquer que seja, é fundada na inviabilidade de competição e, por consequência, na singularidade do seu objeto. Não se trata de apego à Lei n. 8.666/1993. O apego, bem intenso por sinal e com uma pitada de orgulho vintage, é à parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. (Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-polemica-da-singularidade-como-condicao-para-a-inexigibilidade-de-licitacao-que-visa-a-contratacao-de-servico-tecnico-especializado-de-natureza-predominantemente-intelectual/>)

Como se vê, o citado autor se posiciona no sentido de que, embora o vocábulo

"singular" não conste do texto da lei, a singularidade do objeto é um requisito da inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização. Nota-se que o seu principal argumento é o de que a inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade de licitação que está expressamente previsto no caput do art. 74, decorre justamente da singularidade do objeto.

Observa-se, ainda, que o seu posicionamento é respaldado em precedente do Tribunal de Contas da União que analisou dispositivo similar da Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais). O art. 30, inciso II, da referida lei também trata da contratação direta de serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, sem prever expressamente a necessidade de natureza singular do objeto, como está previsto na Lei n. 8.666/1993. Mesmo assim, o Tribunal de Contas da União apontou a singularidade do serviço como um dos requisitos para a contratação direta fundamentada nesse artigo.

Marçal Justen Filho, ao analisar a questão da singularidade, assim deixou assentado:

A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse sob tutela estatal dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade. Um objeto singular se caracteriza quando a sua identidade específica é relevante para a Administração Pública, sendo impossível sua substituição por “equivalentes”. (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. ed. 19. Revista dos Tribunais - P. RL-1.8.)

Alerta Jorge Ulisses Jacoby Fernandes sobre a correlação entre a notória especialização e o serviço singular objeto do procedimento:

Com esse raciocínio, afasta-se a possibilidade de contratar notórios profissionais para a execução de qualquer objeto, exigindo-se a especialização precisamente no ponto em que o serviço vai distinguir-se dos demais. Um notório especialista em engenharia de fundações não poderia ser contratado para edificar uma escola para deficientes visuais, assim como um notório especialista em Direito do Trabalho não poderia ser contratado, com inexigibilidade de licitação, para fazer a acusação em um processo de impeachment. Deve haver sempre íntima correlação entre a especialização e a singularidade do objeto. (Contratação direta sem licitação. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 550)

Assim, busca-se mitigar as interpretações equivocadas em torno daquela expressão, até porque um serviço é singular quando demanda do seu prestador conhecimento aprofundado e, por isso, trata-se de atividade diferenciada, mas **jamais única ou exclusiva**.



Nesse contexto, na inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização, no âmbito da Lei n. 14.133/2021, também deve haver singularidade, a qual se verifica pelo preenchimento das seguintes circunstâncias:

1) os serviços são específicos e possuem peculiaridades quanto à maneira e o modo de prestação, somente podendo ser realizados com confiabilidade por pessoas habilitadas e capacitadas;

2) os serviços apresentam complexidade técnica e devem ser feitos sob encomenda por um terceiro, devendo este reunir um conjunto de atributos que não podem ser mensurados por critérios objetivos; e

3) os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais.

Outro requisito também mantido na Lei n. 14.133/2021 se relaciona com a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido. O conceito lançado no § 1º do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 foi reproduzido no § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 com uma pequena modificação, mas ainda se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e reconhecidamente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A modificação foi a substituição do vocábulo "indiscutivelmente" por "reconhecidamente" e não traz reflexos práticos significativos para a análise tratada neste parecer.

Portanto, atualmente o **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal** pode ser alvo de contratação direta, por meio da inexigibilidade de licitação, consubstanciada no art. 74, III, "f" e § 3º da Nova Lei de Licitações e Contratos. Mas esse enquadramento dependerá da presença dos requisitos normativos exigidos, sem os quais a contratação deverá se dar por via licitatória.

Nessa linha, o executor a ser escolhido, profissional ou empresa, deverá ser um notório especialista. Não poderá ser indicado qualquer executor, ainda que detentor das qualificações necessárias. O escolhido deverá apresentar atributos que tragam ao contratante a percepção de que se trata da solução mais adequada à plena satisfação dos interesses da Administração.

Considerando o teor do art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021 e o fato de a Súmula nº 252 não ter sido revogada, conclui-se que permanece uma boa prática observar esse roteiro, pois, os requisitos processuais da norma anterior foram recepcionados pela nova norma. A supressão da expressão "de natureza singular", não eliminou o requisito, apenas ampliou a caracterização, permitindo identificação de outros elementos que sejam capazes de se demonstrar que o objeto não comporta comparação por meio de critérios objetivos.

A nova redação da Orientação Normativa nº 18, de 2009 da AGU (alterada em 2018) assim dispõe sobre o tema, interpretando a norma paradigma, Lei n. 8.666/93:



“CONTRATA-SE POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 25, CAPUT OU INCISO II, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, PESSOAS NATURAIS E JURÍDICAS PARA MINISTRAR CURSOS FECHADOS PARA TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL OU A INSCRIÇÃO EM CURSOS ABERTOS.

O ART. 25, CAPUT, COMO FUNDAMENTO, IMPÕE A CONSTATAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO POR AUSÊNCIA DE CRITÉRIO OBJETIVO DE SELEÇÃO OU POR EXCLUSIVIDADE DO OBJETO PERSEGUIDO PELA ADMINISTRAÇÃO, MEDIANTE ROBUSTA INSTRUÇÃO DOS AUTOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO, SEM PREJUÍZO DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE AINDA MAIORES POR PARTE DOS ÓRGÃOS COMPETENTES. A MOTIVAÇÃO LEGAL COM BASE NO ART. 25, INCISO II, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, EXIGE A IDENTIFICAÇÃO DOS REQUISITOS DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E DA SINGULARIDADE DO CURSO. INDEXAÇÃO: TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. CONTRATAÇÃO. PESSOAS NATURAIS E JURÍDICAS. CURSOS FECHADOS OU INSCRIÇÃO EM CURSOS ABERTOS.

Inicialmente, quanto ao conceito de "notória especialização", há uma parcela que demanda comprovação e uma que necessita de declaração/atesto, mas que não é comprovável. É possível, e necessário, que se comprove nos autos a especialização da empresa contratada, consubstanciada em sua experiência, formação dos professores/palestrantes, estudos publicados, eventuais prêmios recebidos etc. Tais documentos servem para que se demonstre tratar-se de profissional ou empresa "especializada".

O conceito lançado no § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A **notoriedade**, entretanto, não é passível de comprovação, pois não é algo capturável documentalmente, sendo a principal razão pela qual a competição é inviável. Uma pessoa possui notória especialização quando ela se diferencia das demais na visão do público-alvo, da comunidade especializada respectiva, formada pelos potenciais provedores e consumidores do serviço em questão, localmente quando essa circunstância for relevante. Por se tratar de uma percepção social, não é possível traduzi-la por documentos: incumbirá à Administração comprovar a especialização em si e tal comprovação também servirá de indicativo a subsidiar declaração de notoriedade a ser feita também pela própria Administração.

Já no que concerne à “**singularidade do serviço**”, na verdade tal característica incide sobre a demanda da administração e não sobre o serviço em abstrato. As capacitações contratadas em si, entretanto, normalmente são diferentes. São singulares no



sentido de que possuem peculiaridades que as diferenciam das demandas padrão - peculiaridades essas que exigem que a prestação do serviço para a solução de tal problema ocorra não por "qualquer licitante" com o menor preço, mas sim por um profissional diferenciado, com notória especialização, pois em tal caso a necessidade é especial ao ponto de inviabilizar a competição. Ressalte-se que "singularidade" não significa necessariamente importância, muito menos tamanho - significa a necessidade de uma resposta específica, de um serviço indicado diretamente, e não resultante de procedimentos impessoais, pois a natureza da demanda exigiria esse tipo de procedimento.

Saliente-se que a singularidade não é do profissional, mas sim do serviço que ele presta. Há relevância em se demonstrar a compatibilidade da formação do profissional contratado em relação à demanda da Administração, mas será mais importante demonstrar tal adequação em relação ao conteúdo programático do curso específico oferecido, já que este que será o serviço em si prestado. De nada adianta, por exemplo, a contratação de um palestrante competente se a temática da palestra não atende a demanda da Administração.

Ainda, interpretando a norma paradigma contida na Lei Federal 8.666/93 (art. 25, inciso II c/c art. 13, inciso VI), o Tribunal de Contas da União editou as seguintes súmulas:

SÚMULA Nº 039

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

SÚMULA Nº 252

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Assim, deve ser avaliado:

1) se as pessoas, por meio de desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros requisitos relacionados com suas atividades, são as mais adequadas ao atendimento da necessidade pública. Normalmente isso se constata pela apresentação de currículo, diplomas acadêmicos, publicações na área do conhecimento e atestados de capacidade técnica, sem prejuízo de outras fontes pertinentes; e

2) se a notória especialização está relacionada com o serviço técnico especializado singular objeto da contratação.



Em resumo, deverá ser demonstrado que o serviço a ser contratado deve ser caracterizado como de natureza predominantemente intelectual. Feito isso, deve-se demonstrar que este serviço não comporta comparação objetiva de propostas. E, por fim, que a escolha do executor recaiu em um profissional ou empresa de notória especialização.

Feita a abordagem sobre os requisitos específicos, passam-se aos requisitos gerais. Nos termos do art. 74, § 4º, da Lei n. 14.133/2021, **nas contratações com fundamento no inciso III é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.**

Especificamente sobre a pesquisa de preços para esse tipo de contratação, cite-se o que dispõe o art. 23 da Lei n. 14.133/2021 no tocante às contratações diretas por inexigibilidade de licitação:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Por sua vez, o Decreto Municipal nº 073/2023, que trata sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito do poder executivo do Município de Aparecida do Taboado-MS, em seu artigo art. 8º, especificamente, preleciona acerca das pesquisas contratações diretas por inexigibilidade:

Art. 8º Os processos de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com a devida justificativa de que o preço ofertado à Administração é condizente com o praticado pelo mercado, em especial por meio de:

I - valores de contratações de objetos idênticos ou semelhantes, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes ou contratos, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração; ou

II - tabelas de preços vigentes divulgadas pela futura contratada em sítios

eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contendo data e hora de acesso.

Parágrafo Único. Outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pela autoridade competente do órgão ou entidade contratante.

Acerca da cotação de preços, destaca-se que a singularidade da demanda e a inviabilidade de competição que ela geraria significa que qualquer ato de comparação (e equiparação) entre prestadores de serviços deve ser parcial - se puder ser total, a inexigibilidade pode vir a ser vedada, sendo devida a licitação. Nesse sentido, traz-se como alerta o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão TCU nº 2280/2019-Primeira Câmara, *in verbis*:

*23. Embora esta Corte admita a contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento de pessoal por inexigibilidade de licitação, preenchidos os requisitos quanto à definição legal de serviços técnicos, à natureza singular e à notória especialização, há indicação de que a contratação da empresa Wisnet não seria enquadrável na hipótese de inviabilidade de competição. Segundo afirmado pelos gestores, foi analisada a lista dos clientes das empresas consultadas na cotação. Ainda, o parecer técnico elaborado pelo Sr. Alexandre de Castro para justificar a contratação registrou que houve a análise das propostas das empresas consultadas para aferir a aderência à estrutura requerida para atender o curso (peça 24). **Em outras palavras, a realização de cotação de preços, com suposta comparação de qualificações e propostas, indica que havia a possibilidade de competição.** Caso a seleção houvesse sido aberta a um universo mais amplo de interessados por meio de licitação, com definição das qualificações e requisitos necessários para a prestação, haveria maior chance de o IEL/PR obter uma proposta mais vantajosa. [...]*

*17. Conforme consignou a Serur, **a realização de cotação de preços aponta para a possibilidade de competição entre as empresas, fato que, por si só, afasta a alegação de singularidade dos serviços. Nesse contexto de concorrência, a realização de certame licitatório permitiria a ampliação do número de participantes e a obtenção de uma proposta mais vantajosa.** Aliás, tal objetivo é a razão da exigência de licitação e, em assim sendo, impõe a rejeição da alegação dos recorrentes de que a contratação por preço entre o menor e o maior obtidos na cotação atenderia aos princípios que regem as contratações na administração pública, em especial, o da economicidade.*

No mais, em regra, recomenda-se que, caso haja o uso de pesquisas a outros contratados, que isso seja feito apenas como forma de embasar a justificativa de preços da contratada escolhida pela sua notória especialização e não como forma de "competição", **e apenas em circunstâncias excepcionais em que não houve prévia contratação ou para fins de complementação da justificativa de preços.** Caso a competição seja viável, ainda que com análise curricular (leia-se: licitação tipo melhor técnica ou técnica e preço), resta inviabilizada



a inexigibilidade.

Quanto à razão da escolha do fornecedor, como se confunde com a relação que a Administração deve fazer entre a notoriedade do profissional e a execução do serviço de natureza singular, demonstrada essa relação, suprido estará esse requisito.

Sintetizando, a contratação com base no art. 74, III, "f", e § 3º da Lei n. 14.133/2021 deverá preencher os seguintes requisitos específicos e gerais:

- 1) caracterização do serviço como técnico especializado, nos termos do art. 74, III, "f" e § 3º da Lei n. 14.133/2021;
- 2) singularidade do objeto;
- 3) notoriedade do especialista que se pretende contratar;
- 4) documento de formalização da demanda, que deve contemplar a indicação da necessidade pública a ser atendida;
- 5) Pesquisa de preços, nos termos regulamentados pelo Decreto Municipal nº 073/2023;
- 6) habilitação (arts. 62, 66 e 68 da Lei n. 14.133/2021);
- 7) concordância com o Termo de Referência; e
- 8) proposta dentro do prazo de validade.

4.2 – DA CONTRATAÇÃO PRETENDIDA:

Trata-se de Procedimento de Contratação Pública que tem por objeto a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, da empresa ATREA PREMIUM LTDA, para a prestação dos serviços técnicos e profissionais especializados na **AQUISIÇÃO DE 05 (cinco) inscrições PARA SERVIDORES NA 6ª EDIÇÃO DO SEMINÁRIO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS - SENACOP**, informa a Administração Pública, em sua justificativa, que **“não é um serviço comum; é um serviço altamente técnico, profissional e especializado, principalmente em virtude da sua complexidade”**.

Todavia, para mais esclarecimentos sobre a situação fática do Executivo Local, mister se faz colacionar os argumentos dos Secretários Municipais, tecidos na Justificativa da Contratação, justificando os motivos de uma contratação imediata e direta da empresa indicada, que possuem experiência com realização de um curso de capacitação de servidores sobre Regularização Fundiária pela Reurb e pelo Lar Legal.

Relatou:

“Por fim, não finalmente, diante da fundamentação fático-jurídica, e:

Considerando que se uma instituição pública não possui profissionais capacitados a respeito da Regularização Fundiária pela REURB e Lar Legal poderá prejudicar os ocupantes dos imóveis irregulares, bem como a efetiva prestação de serviços públicos e o desenvolvimento socioeconômico local;



Considerando que o planejamento é a égide da Administração Pública que, sem planejamento, fica o Município a mercê dos problemas e sem ações de combate a crise, causando assim uma retração ao seu desenvolvimento;

Considerando, ainda, que a ATREA PREMIUM LTDA é uma empresa já firmada no mercado sul-mato-grossense no ramo de consultoria e assessoria, já possuindo mais de 07 anos de experiência;

Considerando, que o corpo técnico que compõe a empresa ATREA PREMIUM LTDA, possui a pertinente e necessária especialização técnica para o desenvolvimento dos serviços,

Considerando que a contratação de profissional de maior quilate técnico depende do grau de confiabilidade que transmite com o histórico de seu trabalho, de modo à tranquilizar a Administração quanto a dispor de serviços de qualidade e com a eficiência necessária para atender, a contento, os relevantes interesses da Administração Pública Municipal de Aparecida do Taboado -MS.

Finalmente, porém não menos importante, ex posistis, requeiro a contratação direta dos serviços da Proponente ATREA PREMIUM LTDA sem o precedente Processo Licitatório, ex vi do art. 74, III, "f", e art. 72, todos da Lei nº 14.133/2021, em sua atual redação, com fundamento nas razões fáticas e jurídicas apresentadas nesta justificativa."

A jurisprudência tem seguido orientação de que nesses casos apresenta-se a inviabilidade de competição, podendo a contratação dar-se por meio da inexigibilidade, evitando confronto entre licitantes. É essa a posição do STF e, recentemente, também do Tribunal de Contas-MS.

AÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS FACE AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA. LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL. A hipótese dos autos não é de dispensa de licitação, eis que não caracterizado o requisito da emergência. Caracterização de situação na qual há inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de licitação.

2. "Serviços técnicos profissionais especializados" são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. **Dá que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo -**



é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente. (STF, AP 348 SC, Relator: EROS GRAU, Data de Julgamento: 15/12/2006, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP-00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322). (grifos nosso)

Com efeito, é este o caso em apreço.

Há de se observar a inteligência da Súmula TC/MS nº 62, que, em que pese trate especificamente de “serviços de natureza técnico-jurídica”, pode ser utilizada para o caso em análise, haja visto que parte dos serviços objeto da presente contratação, também abarcam serviços de tal natureza. E a este há de ser aplicada. Vejamos:

CONTRATO. ADVOGADO. SERVIÇO TÉCNICO PROFISSIONAL. CONCEITO NOTÓRIO. NATUREZA SINGULAR DO SERVIÇO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LEGALIDADE. REGULARIDADE.

Os serviços de natureza técnico-jurídica, de interesse da coisa pública, em defesa nas causas judiciais, assessoria ou consultoria, poderão ser considerados de notória especialização, desde que seja o mais adequado à satisfação do objeto do contrato, este firmado com dispensa de processo licitatório (Destacamos).

Portanto, no que se refere à contratação, salvo melhor juízo, entende este Procurador que poderá ser realizada através da inexigibilidade de licitação, nos termos do inciso III, alínea “f” do Art. 74 da Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021.

CONCLUSÃO

Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente e os apontamentos acima enumerados, opina-se pela viabilidade jurídica da modelagem de contratação ora apresentada, desde que respeitadas as condicionantes jurídicas apresentadas neste Parecer.

Saliente-se, que cabe à Administração atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica.

Repisa-se que eventual dúvida sobre alguma outra questão, não abordada neste



APARECIDA DO TABOADO

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

UASG nº: **989019**

Parecer, ou acerca da interpretação ou aplicação de normas deverá ser objeto de consulta singular e objetiva, com a delimitação do(s) ponto(s) a ser(em) elucidado(s).

De todo modo, salienta-se que o presente exame limita-se aos aspectos jurídicos, analisando a matéria em âmbito abstrato, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos órgãos competentes deste Município.

Cumpra anotar que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de **ato meramente opinativo**.

Este é o meu parecer, *s.m.j.*

Aparecida do Taboado/MS, 10 de outubro de 2024.

MARCELO EDUARDO PIZZI

Procurador do Município