

PROTOCOLO ELETRÔNICO Nº. 2024072607002

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 2024011193

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº. IL/2024.125-GPI-SEMUS

ORIGEM: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE / FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: Contratação de empresa para realizar projeto de formação socioemocional e promoção de saúde mental, com foco no autocuidado, autoconhecimento e melhoria da qualidade de atendimento para os servidores da rede municipal de saúde de Gurupi/O.

PARECER JURÍDICO Nº. 515/2024 (INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO)

1-DO RELATÓRIO

Em atenção à disposição legal, vem a esta Procuradoria o processo epigrafo, visando análise jurídica da contratação da empresa **RECRIAR VIDA CONSULTORIA E GESTÃO LTDA**, inscrita no CNPJ nº 07.238.265/0001-71, para realizar o **Projeto de Formação socioemocional e promoção de saúde mental, com foco no autocuidado, autoconhecimento e melhoria da qualidade de atendimento para os servidores da rede municipal de saúde de Gurupi/TO**, no valor total de **R\$ 1.251.200,34 (um milhão, duzentos e cinquenta e um mil, duzentos reais, trinta e quatro centavos)**, referente a **1.278 inscrições**, sendo **R\$ 979,03 cada uma**, mediante Inexigibilidade de Licitação.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos: Requisições nº 43022024 / 43032024 / 43042024 – não liberadas (**ev. 01**); Processo encaminhado para o Protocolo Geral (**ev. 02**); Protocolo Prodata nº 2024011193 (**ev. 03**); Proposta Comercial nº 27/2024 – Recriar Vida (**ev. 04**); Estudo Técnico Preliminar (**ev. 05**); Documento de Formalização da Demanda nº 0729000002/2024 (**ev. 06**); Parecer Jurídico – Zukowski & Ribeiro Advogados Associados (**ev. 07**); Projeto Técnico (**ev. 08**); Atestados de Capacidade Técnica (**ev. 09**); Processo encaminhado ao Grupo Gestor de Gasto Público (GGGP) – para autorização (**ev. 10**); Sem saldo (**ev. 11**); Saldo da Ficha Suplementada (**evs. 12-15**); Certidão de Autorização nº 0730000010/2024 – G.G.G.P. (**ev. 16**); Requisições nº 43022024 / 43032024 e 43042024 - liberadas (**ev. 17**); Declaração de Previsão e Reserva Orçamentária nº 7116, 7006 e 7099 (**ev. 18**); Processo encaminhado para CACP. (**ev. 19**); Termo de Referência (**ev. 20**); Minuta de Contrato (**ev. 21**); Decreto nº. 0933, de 31 de julho de 2023 – nomeação da Secretária Municipal de Saúde (**ev. 22**); Despacho de Autorização - Autuação e Realização de Inexigibilidade de Licitação – Encaminhamento para jurídico – dentre outros (**ev. 23**); Termo de Autuação - IL-2024.125-GPI-SEMUS (**ev. 24**); Processo encaminhado à Secretaria Municipal de Saúde – para providências (**ev. 25**); Comprovação de Preço – Declaração de

justificativa de preços / Notas Fiscais (ev. 26); Documentos de Habilitação da Empresa: Cartão CNPJ / Contrato Social Consolidado / Documento de Identidade do Representante Legal / Certidões fiscais e Trabalhistas / Declaração de cumprimento do inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal / Declaração de inexistência de vínculo com a Administração Pública (ev. 27); Declaração de Prestação de Serviços - demonstração do vínculo dos profissionais (ev. 28); Processo encaminhado para CACP - para providências (ev. 29); Memorando nº 0827000002/2024 – para análise e pareceres (ev. 30); Processo devolvido para a Secretaria Municipal de Saúde – para providências (ev. 31); Nota Técnica – complemento da comprovação de preços – Sec. Saúde (ev. 32); Parecer nº 148/2024 – C.G.M. (ev. 33); Processo encaminhado ao(a) Procurador(a) para análise jurídica (ev. 34).

Diante do pressuposto de que os fatos afirmados e praticados nos autos são dotados de presunção de veracidade, serão considerados como base para a fundamentação do presente opinativo.

É o relatório. Passo a opinar.

2-DA FUNDAMENTAÇÃO

Em se tratando de exame prévio (art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133/2021), ficam excluídas análises revisionais e de auditoria em atos e decisões consumados e exauridos, por serem funções **reservadas** aos órgãos de **controle interno e externo**.

Cumprir destacar que este parecer cinge-se tão somente a análise formal processual, não tendo esta procuradoria participado de nenhuma das fases anteriores ou subsequente do processo.

Compete a esta Procuradoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que são reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, muito menos examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira.

Corroborando com esse entendimento o Prof. Mateus Carvalho^[1], relata que “a **atuação administrativa se pauta na busca do interesse público** e que o agente público tem o dever de **compatibilizar as necessidades sociais com as possibilidades orçamentárias e financeiras**, além de outros obstáculos postos à boa conduta da atividade estatal. Também convém lembrar que compete ao administrador público, e somente a ele, estabelecer as regras, dentro das possibilidades fáticas que ensejam a menor perda possível aos interesses da sociedade, em razão de limitações concretas. Pode-se dizer que essa compatibilização e atuação concreta se configuram a verdadeira função administrativa”.

A licitação é a regra geral para a contratação de obras, compras, alienações e serviços perante a Administração Pública. O objetivo da **licitação** é assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes (Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso XXI).

Para melhor elucidação, trazemos à baila a cláusula constitucional que dispõe que:

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.

Não obstante a regra geral em nosso ordenamento jurídico seja a exigência de prévia licitação, a própria Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, ao exarar expressamente “ressalvados os casos especificados na legislação”, deixa claro que há situações em que não será necessária a realização de procedimento licitatório.

Cumprindo esse comando constitucional excepcional, exercendo seu papel regulamentador, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, previu no Capítulo VIII os casos em que os contratos administrativos podem ser celebrados diretamente com a Administração, mediante dispensa ou inexigibilidade.

Ressalte-se que nos casos de dispensa, há viabilidade de licitação, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados, porém, a lei autoriza a sua não realização por algum motivo. Embora seja possível a realização de procedimento licitatório, o legislador entendeu que a licitação é indesejável.

Corroborando com esse entendimento, relata o prof. Rafael Carvalho^[2], *in verbis*:

Nesses casos, a licitação é viável, tendo em vista a possibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Todavia, o legislador elencou determinadas situações em que a licitação pode ser afastada, a critério do administrador, para se atender o interesse público de forma mais célere e eficiente.

As hipóteses de dispensas estão elencadas no art. 75 da Lei nº 14.133/2021, que se apresentam por meio de uma lista que possui caráter exaustivo *in rol numerus clausus*, não havendo como o Administrador criar outras figuras.

Por outro lado, na inexigibilidade, a competição entre os fornecedores é **inviável** por não haver possibilidade de seleção objetiva entre as diversas alternativas existentes, **ou por não haver no mercado outras opções de escolha.**

A inexigibilidade de licitação pressupõe-se na inviabilidade de realização de licitação, por falta do cerne da licitação, que é a competição.

Marçal alude que “inviabilidade de competição indica situações em que não se encontram presentes os pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa”[3].

Sidney Bittecount[4], relata que “essa inviabilidade de disputa advém da impossibilidade de confronto. Tal se dá porque o objeto é único ou singular, ou, ainda, em função da impossibilidade jurídica de competição”.

No mesmo diapasão, a abalizada opinião de Ronny Charles[5]: “[...] acreditamos [...] que a inviabilidade tem como referência não apenas a competição, enquanto procedimento formal, mas enquanto instrumento de atendimento do interesse público, motivo pelo qual é inexigível uma licitação cuja obrigatoriedade o contrarie. [...] Nessa feita, competição inviável, para fins de aplicação da hipótese de inexigibilidade licitatória, não ocorreria apenas nas situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público)”.

Ainda, Sidney Bittecount[6], relata que “A questão não é de fácil enfrentamento. Como advoga Celso Boechat, a inviabilidade de competição pode derivar de inúmeras causas, todas em face da ausência de elementos necessários à licitação.”

A nova Lei de Licitações, em seu art. 74, traz um rol exemplificativo das situações em que a contratação será realizada por inexigibilidade de licitação.

No caso em tela, a própria Lei 14.133/2021, em seu art. 74, inciso III, alínea “f”, determinou a inexigibilidade, *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;

Cabe mencionar ainda que, conforme o disposto no art. 6º, inciso XVIII, “f”, o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal se enquadra pela própria definição legal como serviço técnico especializado.

Ademais, o inciso XIX do Art. 6º, bem como o Art. 74, § 3º, traz a conceituação de notória especialização:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)



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

(...)

Art. 74. (...)

*§ 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.*

O dispositivo legal deixa claro que a notória especialização é pertinente às **qualidades do profissional ou da empresa a ser contratada**, que deve demonstrar estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica etc. Além disso, o fato de constar, no final do dispositivo, a expressão “que permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”, permite deduzir que o rol desses requisitos é meramente exemplificativo.

Diante disto, nota-se que a escolha do profissional ou da empresa dependerá de uma análise **subjetiva** da autoridade competente para celebrar o contrato, uma vez que os serviços ora enunciados na lei podem ser prestados por vários especialistas, no entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, singular, sendo impossível, portanto, a comparação **objetiva** de propostas, por este motivo a licitação não é viável.

Cabe informar que, quando a inexigibilidade de licitação estiver fundamentada em notória especialização (inciso III, art. 74, da Lei nº 14.133/2021), deverá ser vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade (§4º, art. 74).

No que tange ao procedimento de inexigibilidade, deve-se observar o que dispõe o art. 72 da Lei de Licitações:

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.

É importante frisar que o Estudo Técnico Preliminar é de fundamental importância, tanto para a licitação quanto para a contratação direta, pois conforme previsão contida no inciso XX, do Art. 6º, da nova Lei de Licitações, o Estudo Técnico Preliminar é “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”.

Essa compreensão é reforçada pelo parágrafo primeiro do art. 18 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 18. (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

De acordo com o Tribunal de Contas da União, a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP) é obrigatória para todas as contratações, pois o Termo de Referência e Projeto Básico se espelharão neste documento (Acórdão nº 2.212/2016 – Plenário).

A Corte de Contas esclarece, ainda, que esta exigência tem sua razão de ser, visto que o Estudo Técnico Preliminar busca mitigar os riscos de desperdícios oriundos da ineficiência e fraude na gestão da licitação.

Com relação a estimativa da despesa, faz-se mister verificarmos o que dispõe o § 4º do Art. 23 da Lei nº 14.133/2021:



§ 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.

Percebe-se, portanto, que nas inexigibilidades, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º do Art. 23, a comprovação da adequação dos preços deve ocorrer mediante a **comparação com preços anteriormente praticados pelo próprio contratado e não pela comparação com preços de outros fornecedores**, até porque a pluralidade de possíveis fornecedores afastaria a hipótese de inexigibilidade de licitação, por restar caracterizada a viabilidade de competição.

No presente caso, para a comprovação de que o valor a ser contratado é o praticado no mercado, foram anexados aos autos a **Declaração Justificativa de Preços apresentada pela empresa Recriar, Notas Fiscais referente aos serviços prestados pelo fornecedor junto a outros contratantes e Nota Técnica da Secretária Municipal de Saúde**, atendendo, portanto, ao dispositivo legal.

Constata-se, ainda, a juntada da Declaração de Previsão Orçamentária para atendimento a despesa em questão, sendo certo que o documento atesta a observância das diretrizes traçadas pelas legislações pertinentes.

Ademais, consta nos autos a justificativa da escolha do fornecedor e dos preços, a autorização da autoridade competente, bem como o preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínimas por parte da empresa a ser contratada.

Ressalte-se 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”.

Importante alertar que, no dia 15 de março de 2022, foi publicado no Diário Oficial do Município de Gurupi/TO – DOMG o **Decreto nº 0304/2022**, o qual regulamenta as contratações diretas no âmbito do Município de Gurupi/TO. Posteriormente, no dia 29 de março de 2023, foi publicado o **Decreto nº 0406/2023**, que regulamenta, dentre outros pontos da Lei nº 14.133/2021, os processos de contratação direta. Sendo assim, recomenda-se que sejam obedecidas as regras por eles determinadas.

Diante do exposto, uma vez preenchidas às exigências legais contidas na **Lei nº 14.133/2021** e nos **Decretos Municipais nº 0304/2022 e 0406/2023**, bem como suas alterações, **concluimos pela legalidade da presente inexigibilidade e regular seguimento do feito.**

Cabe advertir a autoridade competente acerca da cautela a ser adotada sempre que surgir a possibilidade de optar pela contratação direta, pois a Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações e

Contratos Administrativos) aponta como **ilícito penal** dispensar licitação fora das hipóteses autorizadas legalmente, ou, não observar as formalidades prescritas na forma jurídica aplicável à espécie, conforme dispõe o art. 73, *in verbis*:

Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Da análise da Minuta do Contrato

A Minuta do Contrato (ev. 21) contém: fundamentação legal; dados dos contratantes; 1) Objeto; 2) Do quantitativo; 3) Da vigência e prorrogação; 4) Modelos de execução e gestão contratuais; 5) Subcontratação; 6) Pagamento; 7) Reajuste; 8) Obrigações do Contratante; 9) Obrigações do Contratado; 10) Obrigações pertinentes à LGPD; 11) Garantia de execução; 12) Infrações e sanções administrativas; 13) Da extinção do contrato; 14) Dotação Orçamentária; 15) Dos casos omissos; 16) Fiscalização do contrato; 17) Alterações; 18) Publicação; 19) Foro.

No mais, numa análise preliminar, a minuta do Contrato atende as exigências previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

Recomenda-se:

- a) Que sejam juntados aos autos os seguintes documentos: 1) o **Decreto de nomeação do agente de contratação responsável pela condução deste procedimento de inexigibilidade**; 2) os **documentos que comprovam o vínculo dos profissionais/palestrantes com a empresa a ser contratada**;
- b) Que, antes da assinatura do contrato, sejam atualizadas as certidões com prazos de validade expirados, em especial, o **Certificado de Regularidade do FGTS-CRF**, pois venceu durante a tramitação do processo.

3-CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **desde que todas as missivas acima relacionadas sejam plenamente atendidas**, a Procuradoria do Município, *opina*, em sede de juízo *prévio*, **pela viabilidade jurídica da contratação do objeto do Processo Eletrônico nº. 2024072607002 (protocolo prodata nº 2024011193).**

É o parecer, sujeito a análise, acolho e aprovação do Procurador Geral do Município, salvo melhor juízo e interesse da Administração Pública.

Encaminham-se os autos à **Secretaria Municipal de Saúde / Fundo Municipal de Saúde** para as devidas providências.

Procuradoria Geral do Município de Gurupi – TO, 19 de setembro de 2024.

Patrícia Venâncio dos Santos Fonseca
Procuradora Geral Adjunta Administrativa
Decreto Municipal nº 0650/2024
OAB/TO 11.634

[1] CARVALHO, Mateus. Manual de Direito Administrativo. 3. Ed. Salvador. Juspodivm, 2016

[2] Idem 2

[3] MARÇAL, Justen Filho. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 16. Ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2014.

[4] BITTENCOURT, Sidney. Licitação passo a passo: comentando todos os artigos da Lei nº 8.666/93 totalmente atualizada: levando também em consideração a Lei Complementar nº 123/06, que estabelece tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte nas licitações públicas. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

[5] CHARLES. Leis de Licitações Públicas comentadas. 4. ed., p. 175.

[6] Idem 5

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:

Signatário(a): ALEXANDRE ORION REGINATO, PROCURADOR GERAL DO MUNICIPIO,
DECRETO 1322/2023, OAB MS 18.210

Data e Hora: 19/09/2024 10:22:11

Documento eletrônico assinado conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas ICP-Brasil, por:

Signatário(a): PATRICIA VENANCIO DOS SANTOS FONSECA, DECRETO-(N0018/2018-
MAT/493768)

Data e Hora: 19/09/2024 10:16:21



TOCANTINS
MUNICÍPIO DE GURUPI



A autenticidade desse documento pode ser verificada através do QRcode
ao lado ou pelo endereço

<https://kitpublico.com.br/validar/documento/parecer1/07a5414e-722a-11ed-89fa-c9e315be7b2f/902909f3-7688-11ef-93aa-66fa4288fab2>