



Parecer Jurídico nº 85/2024

Processo Administrativo nº 052/2024.

Requerente: Departamento de Licitação.

Assunto: Abertura de Processo Administrativo para Contratação por Inexigibilidade

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER OBRIGATÓRIO E NÃO VINCULANTE. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM CINEMA INFLÁVEL ITINERANTE, COM LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE PROJEÇÃO DE CINEMA PROFISSIONAL E SONORIZAÇÃO COM FORNECIMENTO DE FILMES, MÃO DE OBRA, COM TELA DE PROJEÇÃO, PARA PROJEÇÃO NAS ESCOLAS MUNICIPAIS. LEI FEDERAL N.º 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL N.º 77/2023 E 82/2023. ANÁLISE PRÉVIA DE LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO E DA MINUTA DO CONTRATO.

1. Relatório

Trata-se de procedimento encaminhado pelo departamento de licitação a esse órgão de consultoria jurídica, conforme previsão estabelecida pelo artigo 53, §4º, da Lei n.º 14.133/2021, referente ao procedimento de contratação direta mediante a realização de inexigibilidade n.º 014/2024, objetivando a análise quanto à viabilidade jurídica da abertura do processo administrativo.

Os presentes autos, no que importa análise da demanda, encontram-se instruídos com os seguintes documentos: documento de formalização da demanda – comunicação interna n.º 816/2024 da Secretaria Municipal de Educação, Esporte e Cultura solicitando a abertura de processo administrativo; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência; apresentação Cinemagia 3D; comprovações de matérias de internet sobre o contratante em outros municípios; proposta de preços; declaração de exclusividade; notas fiscais eletrônicas de serviços da empresa com outros municípios; mapa de preços; aprovação do Termo de Referência e autorização/determinação para contratar da autoridade competente; comunicação interna n.º 305/2024 do Departamento de Licitação, solicitando dotação orçamentária; comunicação interna n.º 124/2024 do Setor Contábil, informando dotação orçamentária; parecer contábil; decretos n.º 005/2024 e 013/2024, bem como as respectivas publicidades; documentos de habilitação; ata da sessão; minuta de contrato.



Em síntese, é o relatório.

2. Preliminarmente

2.1 Delimitação da Análise Jurídica

Trata-se o presente, de parecer jurídico que busca analisar especificamente a viabilidade de processo administrativo visando a realização de inexigibilidade de licitação. Restringe-se, portanto, o objeto, única e exclusivamente, ao exame dessa possibilidade, mediante a análise da documentação apresentada.

Ressalta-se que o exame aqui empreendido está adstrito aos aspectos jurídicos do procedimento que permeiam a discussão, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, bem como as justificativas, os requisitos, as condições de execução e a avaliação do preço estabelecido. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente efetivamente utilizou-se de todos os conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, proporcionando o atendimento ao interesse público.

Conforme ensinamentos da doutrina especializada: *“nesta análise jurídica da legalidade da contratação, não deve o órgão de assessoramento jurídico imiscuir-se em matéria técnica ou opção discricionária do gestor, exceto quando descambarem para a evidente ilegalidade.”*¹.

O exame desse parecer se dá nos termos estritamente jurídicos que permeiam a discussão, subtraindo-se também outras análises que importem ponderações financeiras, orçamentarias, e, inclusive, conferências e atestes de todos aqueles que participaram do procedimento licitatório e da equipe técnica no que diz respeito aos documentos apresentados ao longo do presente processo, os quais são presumidamente legítimos e verdadeiros, em razão, inclusive, dos princípios da especialização e da segregação das funções.

Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do órgão consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.

Feita a ressalva, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

3. Apreciação Jurídica

¹ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.



A Constituição Federal em seu artigo 37, inciso XXI, aduz que: *“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”*.

A Administração Pública, como regra geral, fixou a necessidade de contratação mediante processo de licitação, em respeito ao princípio da obrigatoriedade. No entanto, a própria constituição admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos, em que há exceção à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração, são os casos de dispensa e inexigibilidade.

O doutrinador Ronny Charles Lopes de Torres faz pontuações sobre a possibilidade de contratação direta.

“Quando a Lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.”²

Nesse sentido, a regulação da inexigibilidade é feita pelo artigo 74, da Lei n.º 14.133/2021, que dispõe ser inexigível a licitação quando é inviável a competição, prevendo a lei um rol exemplificativo de hipóteses. Conceituando a inviabilidade de competição, que dá ensejo a realização do procedimento de inexigibilidade, a doutrina assim dispõe:

“A doutrina ensina que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades. Marçal Justen Filho busca sintetizá-la nas situações de: ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo; ausência de definição objetiva da prestação.”³

Portanto, aliando as disposições sobre a lei dispor de um **rol exemplificativo** para a inexigibilidade, a inviabilidade de competição para a caracterização da inexigibilidade não se trata de

² TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia - PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 - 1122

um conceito simples, cabendo interpretação conforme o caso concreto a ser analisado; verifica-se que, a autoridade demandante, quando da definição do objeto, deve avaliar a situação posta, para fins de definir o modo de contratação, de maneira motivada e fundamentada, sempre com vistas a atender o interesse público.

Nesse sentido: “(...) *acreditamos, conforme dito acima, 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.*”⁴

Dentre as hipóteses elencadas pela lei, para fins de inexigibilidade, está expressamente previsto no inciso I: “aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;”, no mesmo sentido as disposições dos artigos 9º ao 12, do Decreto Municipal n.º 077/2023.

Nos termos do §1º, do artigo 74, da Lei n.º 14.133/2021: “Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.”.

No mesmo sentido a doutrina que elenca ambos os critérios, quais sejam, exclusividade e que bem ou serviço seja o único com aptidão para atender o interesse público.

“Para a caracterização da exclusividade autorizadora da hipótese de inexigibilidade licitatória, além da exclusividade comercial do produto, faz-se necessária sua necessidade específica, ou seja, que aquele bem ou serviço fornecido com exclusividade seja o único apto ao atendimento do interesse público.”⁵

No caso em apreço, a contratação foi requerida mediante inexigibilidade de licitação, conforme fundamentação legal supra. Verifica-se, portanto, a possibilidade de que seja realizada a contratação nesses moldes.

Inicialmente, é preciso pontuar que existem balizas legais específicas a serem observadas na forma de contratação adotada nesse processo administrativo, sendo elas: 1) justificativa para a contratação direta por ser o fornecedor o único apto a atender o interesse público; 2) inviabilidade de competição pela comprovação da exclusividade; e 3) razoabilidade do preço estipulado.

⁴ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

⁵ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas. 13. Ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia - PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 - 1122

A autoridade demandante apontou no estudo técnico preliminar e termo de referência justificativa para a contratação direta. A **inviabilidade de competição pela comprovação da exclusividade está justificada pela declaração de exclusividade “nos serviços de exibição cinematográfica 3D com filme próprio e exclusivo com tema ambiental (...)”**.

Pontua-se, por oportuno, que o presente Advogado Municipal não realiza análise de mérito das justificativas e pareceres apresentados pelos técnicos e pela autoridade demandante, tampouco poderia realizar tal verificação, considerando que o conhecimento específico é estranho a sua área de atuação. Dessa forma, pautado no princípio da segregação das funções, a análise realizada por essa Procuradoria faz referência a legalidade do procedimento, sem adentrar a pertinência ou veracidade das justificativas, atestes e pareceres elaborados por outros profissionais.

A razoabilidade do preço estipulado está demonstrada pela comparação da proposta de preços com a consulta a contratações semelhantes realizadas entre a empresa e outros municípios.

Passamos, portanto, as verificações relativas aos cumprimentos das exigências legais relativas ao procedimento de inexigibilidade.

Em atenção a necessidade de procedimento formal, mesmo nos casos de contratação direta, o artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021 e o artigo 2º do Decreto Municipal n.º 77/2023, listam os documentos necessários para a instrução do procedimento.

“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.”

“Art. 2º O procedimento de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído na seguinte ordem:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia – PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 – 1122

- I- documento de formalização de demanda com a justificativa para a contratação, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo e, se for o caso, estudo técnico preliminar e análise de riscos;
- II- estimativa de despesa e justificativa de preço;
- III- demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- IV- minuta do contrato, se for o caso;
- V- pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- VI- razão de escolha do contratado;
- VII- comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias;
- VIII- autorização da autoridade competente;
- IX - parecer jurídico emitido pela Procuradoria-Geral do Município, dispensado na hipótese de parecer referencial;
- XI- ato de autorização da contratação pela autoridade competente.”

Em atenção a determinação legislativa, no caso concreto podemos observar o que segue.

A autoridade demandante, efetivamente solicitou a abertura do processo administrativo visando a inexigibilidade de licitação por meio da comunicação interna n.º 816/2024, cumprindo a determinação de formalização da demanda prevista no inciso I, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021, e na oportunidade justificou a contratação, conforme exigência do artigo 2º, inciso I, do Decreto Municipal n.º 077/2023.

Em continuidade, o estudo técnico preliminar e o termo de referência foram elaborados. Os documentos acima citados, apontam a necessidade, o tipo do objeto, a justificativa das autoridades, bem como a estimativa do valor da contratação, a forma de execução do objeto e as obrigações das partes, assim como prevê as condições de pagamento, outras disposições complementares também foram previstas.

Pontua-se, novamente, que o presente Advogado Municipal não realiza análise de mérito das justificativas, pautado no princípio da segregação das funções, a análise realizada por este faz referência a legalidade do procedimento, sem adentrar a pertinência ou veracidade das justificativas, atestes e pareceres elaborados por outros profissionais.

A estimativa de despesa e a justificativa de preço foram devidamente verificadas, conforme artigo 72, inciso II, da lei n.º 14.133/2021, tendo como base notas fiscais com outros municípios, quais sejam: Porto Xavier/RS, São Leopoldo/RS, Balsa Nova/PR e Vista Alegre/RS.

O setor de contabilidade apresentou informações relativas à dotação orçamentária, em conformidade, portanto com a exigência do inciso IV, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021 c/c artigo 2º, inciso III, do Decreto Municipal n.º 077/2023.



O Prefeito Municipal, autoridade competente, autorizou e determinou a contratação, cumprindo a determinação prevista no inciso VIII, do artigo 72, da Lei 14.133/2021.

A comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias, bem como as razões de escolha do contratado, estão demonstradas no processo pela juntada dos documentos de habilitação, devidamente analisados pela comissão conforme consta da ata da sessão, cumprindo as disposições do inciso V, do artigo 72, da Lei n.º 14.133/2021.

A minuta do contrato foi elaborada e está presente nos autos do processo administrativo. No que tange à análise da minuta do contrato e sua adequação ao previsto pelo artigo 92 da Lei 14.133/2021, as cláusulas necessárias estão presentes, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância as especificidades esperadas na presente contratação.

As demais exigências deverão ser observadas conforme o andamento do procedimento administrativo, em especial, a atenção ao encaminhamento de dados ao Tribunal de Contas nos prazos legais, assim como a atenção a validade dos prazos das certidões apresentadas.

Por fim, observa-se que o procedimento para a realização da contratação, até o presente momento, encontra-se em conformidade com a legislação.

4. Da Responsabilidade do Parecerista Jurídico

Por fim, cumpre destacar que compete a esse órgão, única e exclusivamente, prestar consultoria no presente caso, **sendo este parecer de caráter obrigatório, porém não vinculante e meramente opinativo**, sob o aspecto estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

Ressalta-se que, **sendo este parecer um ato meramente opinativo, não pode ser confundido com um ato administrativo**, vez que poderá vir a ser utilizado como fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado, e nunca como seu substitutivo, sua eventual aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte integrante de ato administrativo.

5. Conclusão



PREFEITURA MUNICIPAL DE SABÁUDIA
Praça da Bandeira, 47 - CEP. 86720-000 - Sabáudia - PR
CNPJ/MF 76.958.974/0001-44
FONE (43) 3151 - 1122

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de conveniência e oportunidade, com base nos princípios aplicáveis ao procedimento licitatório, em especial, legalidade, eficiência, interesse público, planejamento, transparência, eficácia, motivação e economicidade, esse órgão opina pela viabilidade da contratação pertinente.

É o parecer. À consideração superior.

Sabáudia/PR, 07 de junho de 2024.

Lucas Bertão Tolentino
Advogado Municipal
OAB/PR nº 104.271

LUCAS BERTAO
TOLENTINO:10
340771984

Assinado de forma digital
por LUCAS BERTAO
TOLENTINO:10340771984
Dados: 2024.06.07
10:46:27 -03'00'