



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

**PARECER JURÍDICO Nº 012/2024 - PL**

**REF. AO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 1063/2024.**

**INTERESSADO (A):** SECRETARIA DE COORDENAÇÃO GERAL E COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO.

**ASSUNTO:** Contratação Direta, via Inexigibilidade, de Curso para Capacitação de Servidores da Câmara Municipal do Recife.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO FORMAL. EXIGÊNCIAS DO ART. 74, III, f, C/C ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA. ALTO GRAU DE PRIORIDADE. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO. JUSTIFICATIVA DE PREÇO. COMPATIBILIDADE COM A PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. PARECERES JURÍDICO E TÉCNICO. CONTROLE DE LEGALIDADE PRÉVIO EMITIDO PELA PROCURADORIA LEGISLATIVA. RECOMENDAÇÃO. RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO. REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO MÍNIMA. AUTORIZAÇÃO DO PRIMEIRO SECRETÁRIO. DIVULGAÇÃO DA DECISÃO OU DO EXTRATO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA. *Inteligência do artigo 37, XXI, da CRFB, artigos 74, III, f, 72 e 92 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, Resolução nº 2761, 21 de dezembro de 2021.*

**1. RELATÓRIO**

Versa o Processo Administrativo eletrônico nº 1063/2024 sobre demanda administrativa, requisitada pela Comissão Permanente de Licitação, atinente à contratação de curso de capacitação de servidores desta Casa a fim de habilitá-los à implantação do planejamento das contratações, tendo em vista a vigência da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLCA).

Os referidos autos foram instruídos com os seguintes instrumentos:

- 1) Documento de Formalização de Demanda – DFD (p. 1.1 a 1.4);
- 2) Estudo Técnico Preliminar – ETP (p. 2.1 a 2.6);
- 3) Proposta Comercial da CAPACIT CURSOS E CAPACITAÇÕES LTDA (p. 3.1 a 3.4);
- 4) Documentação da CAPACIT CURSOS E CAPACITAÇÕES LTDA (p. 4.1 a 4.56, 19.1 a 19.11, 20.1 e 24.1);
- 5) Memorando nº 005/2024 que solicita autorização e providências para participação de curso de “*In Company* de Planejamento Operacional das Contratações Públicas com base na Lei Federal nº 14.133/2021 - Completo” a ser prestado pela CAPACIT CURSOS E CAPACITAÇÕES LTDA-ME, com autorização do Primeiro Secretário;
- 6) Declaração Para Fins de Participação em Processos de Contratação Pública (p. 7.1);
- 7) Nota de Reserva nº 2024NR000010 com bloqueio orçamentário de R\$ 25.900,00 (p. 15.1);
- 8) Termo de Referência – TR (p. 21.1 a 21.3);





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

- 9) Parecer nº 008/2024-CL, expedito pela Comissão Permanente de Licitação (p. 22.1 a 22.9);  
e  
10) Decisão Autorizativa do Primeiro Secretário (p. 23.1 a 23.2).

Ressalta-se que, no DFD, o Setor Requisitante (Comissão Permanente de Licitação) atribuiu alto grau de prioridade a esta contratação e definiu que pretende iniciá-la em 15/04/2024.

Por fim, em 04/04/2024, o aludido Processo veio à Procuradoria Legislativa com solicitação de emissão de análise do “Parecer Nº 008/2024-CL, para que, a autorização do Primeiro Secretário da Câmara Municipal do Recife, possa ser publicada na imprensa oficial”.

É o que tinha a relatar, passa-se à análise.

## **2. MÉRITO**

### **2.1. ESCLARECIMENTOS JURÍDICOS PRELIMINARES**

*A priori*, mostra-se oportuno frisar que esta peça técnica, com vistas a subsidiar juridicamente a atuação da Administração Pública desta Casa Legislativa, tem a finalidade de diagnosticar previamente infortúnios jurídicos, orientar a aplicação de normas administrativas de sede constitucional sob ótica da estrita legalidade, indicar medidas para o fiel cumprimento da legislação aplicável, apontar soluções viáveis e adequadas ao Direito, com base nos art. 2º, IV, V, VIII e X, da Resolução nº 2.761, de 21 de dezembro de 2021.

Nesse cenário, esta manifestação consultiva examina aspectos jurídicos, evitando-se posicionamento conclusivo sobre temas alheios, como os assuntos técnicos, administrativos ou relativos à conveniência e oportunidade, podendo, no entanto, formular recomendações, cujo acatamento detém caráter discricionário.

Ressalta-se, assim, o presente parecer técnico-jurídico possui natureza opinativa e, assim, não substitui o poder decisório das autoridades administrativas, em conformidade com o entendimento do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) emitido no MS nº 24631.

Ademais, cabe ressaltar que este posicionamento jurídico seguirá as bases normativas do novo sistema normativo atinente às contratações públicas, diante da vigência e aplicação obrigatória da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2024 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLCA).

Por fim, **atribuída alta prioridade a esta demanda contratual pelo Setor Requisitante**, apesar do número de processos em trâmite neste Setor Jurídico, **a Procuradoria Legislativa, de ordem do Subprocurador Legislativo, aprecia este processo em regime de prioridade em relação às demais**, com fundamento no art. 53, §1º, I, da NLLCA.

### **2.2. CONTRATAÇÃO DIRETA VIA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**

Insta, a princípio, rememorar que a contratação direta por inexigibilidade restará configurada quando houver inviabilidade competitiva, ou seja, quando o procedimento licitatório for impréstável à finalidade administrativa de selecionar fornecedor apto ao atendimento da demanda administrativa.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

De tal modo, entende-se que as hipóteses presentes no art. 74 da NLLCA são meramente exemplificativas, de maneira semelhante à exegese dada ao revogado art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93.

Cabe notar ainda que, de forma similar ao contido no referido dispositivo revogado, a novel Lei Licitatória utiliza a expressão “inviável a competição” – e não o termo “impossível” – de modo que é permitida a contratação por inexigibilidade quando a inviabilidade competitiva for relativa – ou seja, apesar de ser hipoteticamente possível competir, não haver como definir critérios objetivos para escolha do futuro contratado ou questões fáticas demonstrarem concretamente a inviabilidade competitiva<sup>12</sup> – **ou absoluta** – isto é, inexistir multiplicidade de fornecedor para prestar o objeto.

2.2.1. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE POR FORNECIMENTO DE SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELCTUAL DE NOTÓRIO ESPECIALISTA PARA TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL

Em conformidade com a alínea *f* do inciso III do art. 74 da NLLCA, a Lei Licitatória admite a contratação por inexigibilidade de licitação de fornecimento de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual de notório especialista para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, consoante consta na literalidade do disposto:

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**;

A NLLCA definiu o conceito jurídico de “notório especialização” no inciso XIX do seu art. 6º e no § 3º do seu art. 74, *in verbis*:

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

<sup>1</sup> O Acórdão nº 914/06 - Tribunal Pleno do TCE-PR (Consulta nº 88880/06) firma o entendimento de que **é possível a contratação por inexigibilidade de licitação do único posto de combustível de determinada municipalidade, em razão da ausência de competitividade**. Para tanto, devem ser observados os princípios norteadores do Direito Público; as regras de licitação e contratos administrativos; e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

<sup>2</sup> O Acórdão nº 2146/18 - Tribunal Pleno do TCE-PR (Consulta nº 112974/17) **admite a celebração de contrato administrativo com o único hospital da cidade de propriedade do vice-prefeito, por meio de inexigibilidade de licitação, para a prestação de serviços de saúde de urgência e emergência, em razão de ser o único estabelecimento local do gênero e da inexistência de hospital público municipal**.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

[...]

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**.

Do teor do §3º e da alínea *f* do inciso III do art. 74 c/c do XIX do art. 6º da NLLCA, extraem-se os seguintes elementos: “serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual”, “profissional ou empresa de notória especialização” e o “serviço essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

Importa ressaltar que a revogada Lei Federal nº 8.666/93 previa a natureza singular do objeto como requisito para contratação por inexigibilidade de serviços técnicos especializados. A NLLCA, no entanto, omitiu a expressão “de natureza singular”. De tal modo, doutrinadores renomados defendem que a singularidade não seria mais um requisito da inexigibilidade, exigindo-se apenas demonstrar que o serviço é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A respeito desse assunto, cabe mencionar que a Lei Federal nº 13.303, de 30 de junho de 2016, a qual versa sobre o regime jurídico das estatais, também deixou de prever o requisito da singularidade, para fins de contratação direta de serviço técnico especializado por tais entidades. Entretanto, no exame da dita Lei, **o Plenário do Tribunal de Contas da União**, no Acórdão nº 2761/2020, **compreendeu que a possibilidade de contratar diretamente, via inexigibilidade, demanda a caracterização da singularidade do serviço**, consoante se lê:

“12. Deste modo, presentes os requisitos caracterizadores da especialidade e singularidade do serviço e da notória especialização do contratado (inciso II do art. 30 da Lei 13.303/2016), admite-se, a juízo discricionário da estatal, a contratação direta de escritório de advocacia.”

Em que pese à omissão legislativa, há especialistas que defendem a necessidade da configuração da singularidade, uma vez que, além dos elementos do inciso III do art. 74, haveria a imprescindível necessidade de restar configurada a inviabilidade de competição (caput do art. 74). Nesse caminho, tais doutrinadores afirmam que se não tiver demonstrada a singularidade, o serviço seria caracterizado como ordinário ou corriqueiro e, logo, seria viável a competição. Nesse sentido, temos alguns trechos extraídos de artigos publicados pela revista eletrônica “Zênite”, na literalidade:





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

**“Fato é que a ausência da expressão singular não reproduz maiores conseqüências. Afinal, a legitimidade da contratação direta via inexigibilidade de licitação pressupõe a motivação quanto à “inviabilidade de competição”. E essa – a “inviabilidade de competição” -, se faz presente especialmente em duas hipóteses: (i) diante de fornecedor ou prestador de serviço exclusivo – inviabilidade absoluta de competição; ou (ii) diante da impossibilidade de definir critérios objetivos de comparação e julgamento entre propostas – a chamada “singularidade do objeto” – inviabilidade relativa de competição. Portanto, afora as situações envolvendo exclusividade da solução a ser contratada, bem como de credenciamento (em que o adequado atendimento da demanda da Administração pressupõe a contratação de todos os possíveis interessados), os demais casos passarão pela análise de singularidade.”<sup>3</sup>**

Refutam-se os argumentos, com a máxima deferência aos que os defendem. (i) Refutação do argumento da literalidade – A inexigibilidade pressupõe inviabilidade de competição. Os próprios caput do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 e caput do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 condicionam as hipóteses previstas nos seus incisos à inviabilidade de competição. O decisivo é que não há inviabilidade de competição para a contratação de serviços que não sejam singulares, que sejam ordinários e comuns, ainda que eventualmente se pretenda contratar profissional ou empresa de notória especialização. Sucede que serviços ordinários e comuns, que não são serviços singulares, podem ser prestados por quaisquer profissionais ou empresas e não necessariamente por profissionais ou empresas de notória especialização. Portanto, todos os profissionais ou empresas, qualificados para prestar tais serviços, por força do princípio da isonomia, têm o direito de disputar os respectivos contratos com igualdade, o que depende da licitação pública. **A inviabilidade de competição somente se configurasse o serviço a ser contratado por meio da inexigibilidade requeira os préstimos de alguém que possa ser qualificado como notório especialista, a ponto de recusar critérios objetivos de julgamento.** A existência de critérios objetivos para comparar propostas impõe a obrigatoriedade de licitação pública, sendo que a inexigibilidade ocorre somente nas hipóteses em que o serviço pretendido pela Administração Pública é apreciado por critérios subjetivos. Logo, não basta que o profissional seja reputado notório especialista, porque, antes de levá-lo em consideração, é essencial que o serviço visado requeira os préstimos de alguém assim qualificado.[iv] Dito de outro modo, **se o serviço é ordinário ou comum e quaisquer profissionais ou empresas podem prestá-lo, não se visualiza a inviabilidade de competição, que é a premissa lógica de qualquer hipótese de inexigibilidade de licitação.** Dessa forma, as hipóteses de inexigibilidade do inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 e do inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 são sim condicionadas e dependem de serviços singulares, não encontrando lugar para a contratação de serviços ordinários e comuns. O fundamento legal literal não reside no inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 ou no inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, porém nas cabeças dos referidos artigos, que condicionam qualquer inexigibilidade à inviabilidade de competição e, sendo assim, ainda que não o façam de forma expressa, remetem à singularidade. De mais a mais, como sabido, a eventual e suposta vontade do legislador não é o que deve prevalecer, porém sim o teor dos enunciados

<sup>3</sup>Disponível em: <https://zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-inexigibilidade-e-a-ausencia-da-expressao-singularidade/>





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

normativos, sobretudo em acordo com a Constituição Federal, em que se destaca a parte inicial do inciso XXI do seu artigo 37, cujo teor prescreve a licitação como regra e a contratação direta como exceção. [v]"<sup>4</sup>

*"Enfrentada a situação com base nessa ordem de ideias, ainda que os precedentes do Superior Tribunal de Justiça, mesmo quando proferidos em matéria de direito penal, sirvam como importante fonte para orientar a aplicação da Lei nº 14.133/2021, fato é que conforme estabelece a Constituição Federal, o controle da legalidade dos atos administrativos compete aos Tribunais de Contas e, nesse sentido, é preciso ressaltar que a orientação adotada pelo Tribunal de Contas da União a respeito da matéria se alinha com o entendimento que defendemos na obra citada, revelando-se, a nosso ver, mais prudente e conservador continuar entendendo que, não obstante a literalidade do inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, a contratação direta por inexigibilidade de licitação, de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, continua a exigir a demonstração da natureza singular do objeto, além da demonstração da notória especialização do contratado."*<sup>5</sup>

Ao examinar a configuração do crime de contratação direta ilegal (art. 337 do CP e antigo art. 89 da Lei Federal nº 8.666/93), **a Quinta Turma Superior Tribunal de Justiça reconheceu que a Lei Federal nº 14.133/2021 deixou de prever o requisito da singularidade nas inexigibilidades de licitação**, consoante se vislumbra na Ementa do Acórdão do AgRg no HC n. 669.347/SP:

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. ART. 89 DA LEI N. 8.666/1993. AÇÃO PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. **REQUISITO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO SUPRIMIDO PELA LEI N. 14.133/2021.** CARÁTER INTELECTUAL DO TRABALHO ADVOCATÍCIO. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DE EFETIVO PREJUÍZO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO. 1. A consumação do crime descrito no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, agora disposto no art. 337-E do CP (Lei n. 14.133/2021), exige a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos. 2. O crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993 é norma penal em branco, cujo preceito primário depende da complementação e integração das normas que dispõem sobre hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitações, agora previstas na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021). 3. Dado o princípio da tipicidade estrita, se o objeto a ser contratado estiver entre as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, não há falar em crime, por atipicidade da conduta. 4. **Conforme disposto no art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021** e no art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, **o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória**

<sup>4</sup>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/>

<sup>5</sup>Disponível em: <https://zenite.blog.br/so-e-inexigivel-a-licitacao-para-o-que-e-singular/#:~:text=74%20da%20Lei%20n%C2%BA%2014.133%2F2021%2C%20a%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20direta%20por,da%20not%C3%B3ria%20especializa%C3%A7%C3%A3o%20do%20contratado>





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado. 5. A mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público. 6. Ausentes o dolo específico e o efetivo prejuízo aos cofres públicos, impõe-se a absolvição do paciente da prática prevista no art. 89 da Lei n. 8.666/1993. 7. Agravo regimental desprovido. (AgRg no HC n. 669.347/SP, relator Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDF), relator para acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Quinta Turma, julgado em 13/12/2021, DJe de 14/2/2022.)

O doutrinador e Coordenador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria Geral da União, Ronney Charles, tem defendido posição contrária ao entendimento doutrinário da manutenção do requisito da singularidade, diante do silêncio normativo, consoante se lê nos seguintes trechos:

Note-se, ainda, que quando o legislador da Lei 14.133/21 alterou a redação do parágrafo primeiro do artigo 25, da Lei 8.666/93, e passou a — no artigo 6º, XIX e no §3º do artigo 74 —, prescrever que a *“notória especialização é a 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”*. Houve uma sutil mudança entre as leis de licitações, passando a nova a exigir apenas que o trabalho a ser executado pelo notório especializado seja “essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

O legislador substituiu a expressão “o mais adequado” (Lei 8.666/93) pelo vocábulo “adequado” (Lei 14.133/21), vertendo-se ao trabalho executado, a fim de demonstrar que pode haver uma pluralidade de soluções possíveis à disposição da Administração, mas que a liberdade de eleição dada ao administrador estará confirmada desde que a opção tenha sido necessária (essencial) e adequada (proporcional).

[...]

O que se percebe é que a singularidade (não reproduzida na Lei 14.133/21) foi transformada, por muitos, em dogma jurídico. De nada adianta que o legislador deliberadamente a tenha excluído da Lei 14.133/21 (e da Lei 13.303/16), porque sua força normativa seria ontologicamente pressuposta ao tipo específico de contratação de notórios especializados, seja qual for o seu objeto (v.g, treinamentos). Uma tal postura não deixa de ser um modo *vintage*, para não dizer retrô, de se interpretar a nova Lei 14.133/21. **Fazer com que expressões, mesmo quando excluídas pelo legislador, se regenerem pela vontade da doutrina, equivale a um movimento antitético ao brocardo “a lei não possui palavras inúteis”**.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/por-que-a-singularidade-e-o-wolverine-da-nova-lei-de-licitacoes/>





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

A respeito da singularidade e da inviabilidade de competição, o douto doutrinador Marçal Justen Filho<sup>7</sup> explicita:

29) **A Lei 14.133/2021 e a ausência de alusão ao objeto singular.** A eliminação da exigência de objeto singular, solução consagrada na Lei 14.133/2021, **não pode ser interpretada na acepção da viabilidade de contratação por inexigibilidade de licitação de todo e qualquer serviço referido no elenco do inc. III do art. 74 da Lei 14.133/2021.** [...] O art. 74 estabelece que **a inexigibilidade de licitação se configura nas hipóteses em que houver inviabilidade de competição.** O elenco de serviços contemplados no inc. III se constitui em um conjunto de hipóteses, destituído de autonomia normativa própria. É incabível interpretar a questão dissociando a qualificação geral e ampla do *caput* do art. 74 e reputando que todo e qualquer serviço referido no inc. III poderia ser contratado por inexigibilidade de licitação, sem se cogitar da previsão da inviabilidade de competição. [...] A eliminação da referência a “objeto singular” não implica negar a relevância das necessidades diferenciadas da Administração. A contratação direta, nas hipóteses do inc. III do art. 74, é autorizada por se tratar de atendimento a necessidades peculiares da Administração. Não se trata de ignorar a alteração redacional adotada pela Lei 14.133/2021, mas de reconhecer que a inviabilidade de competição decorre de circunstâncias específicas e diferenciadas. Tais circunstâncias não se encontram apenas na prestação a ser executada, mas se relaciona com necessidades diferenciadas da Administração. [...] Tanto é assim que a Lei 14.133/2021 expressamente reconheceu que a configuração de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual não implica, de modo automático, a inexigibilidade de licitação. A simples inclusão do serviço no elenco do inc. III do art. 74 não significa a autorização para a contratação direta. [...] Portanto, a Lei 14.133/2021 alude a duas soluções para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Em um dispositivo prevê a adoção da concorrência de técnica e preço. Em outro, contempla a inexigibilidade de licitação.

Sendo assim, de acordo com o renomado doutrinador, **apesar da ausência da alusão à singularidade, a interpretação da norma não pode ser no sentido de que todo e qualquer serviço técnico especializado de notório especialista será contratado por intermédio de contratação direta via inexigibilidade, uma vez que, para ser possível a contratação direta, é imprescindível a inviabilidade de competição.** Isso porque os requisitos do inciso III do art. 74 não podem ser interpretados de forma autônoma/isolada, o exegeta necessita conjugar com a norma contida no *caput* do mesmo dispositivo.

Desse contexto legislativo, pode-se concluir que houve **silêncio eloquente** do Legislador, o qual optou por excluir, intencionalmente, o determinado requisito da previsão legal.

**Em face dessa evidente intenção legislativa de retirar a exigência da singularidade, do conteúdo normativo do dispositivo legal, da celeuma jurídica e em**

<sup>7</sup> FILHO, MARÇAL JUSTEN. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2023. p. 984







CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

**aplicação ao princípio da legalidade administrativa, não se pode aduzir, de forma taxativa, que a singularidade é um requisito necessário e imprescindível à contratação de tais serviços por inexigibilidade.**

Assim, com deferência ao entendimento da Corte de Contas<sup>8</sup>, **infere-se, da literalidade da norma e da mudança legislativa, que não há exigência legal do requisito da singularidade, bastando, para tanto, a configuração da inviabilidade de competição.**

Então, se, por um lado, houve a exclusão da exigência legal da singularidade, por outro, o Administrador não pode vulgarizar a inexigibilidade, posto que, **além de ser serviço técnico especializado de notório especialista, é necessário restar caracterizada a inviabilidade (absoluta ou relativa) de competição.** Sem este pré-requisito fático-jurídico, não se pode contratar diretamente.

Com efeito, pela literalidade do art. 74, III, f, §3º, da NLLCA, para contratar diretamente via inexigibilidade, é necessária a configuração dos seguintes requisitos: **(a) inviabilidade de competição, (b) serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, (c) contratado ser profissional ou empresa de notória especialização, (d) não se tratar de serviços de publicidade e divulgação, e (e) a especialidade da empresa/do profissional permitir inferir que o serviço ser essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.**

Atendidos os citados elementos normativos, a Administração poderá contratar diretamente, caso contrário, deve haver licitação com critério de julgamento preferencialmente por técnica e preço, nos termos do art. 36, §1º, I, da NLLCA.

### **2.2.1.1. Inviabilidade de Competição**

No que tange à inviabilidade, a Corte de Contas, na vigência da Lei 8.666/93, já possuía o entendimento de que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação (Acórdão 1247/2008, Plenário do TCU).

Ressalta-se que o Plenário do TCU enquadrava tal serviço como uma inviabilidade competitiva quando ainda se exigia a singularidade como característica do serviço. Isto é, quando a Lei era mais criteriosa, o aludido Tribunal já compreendeu que tal serviço não era corriqueiro e/ou ordinário. Com efeito, entende-se que pode continuar a aplicar tal precedente de modo a considerar inviável a competição para fins de contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal.

Ademais, em razão da natureza do objeto, ficaria inviável a formulação de critérios objetivos para o fim de comparação entre as propostas. Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União<sup>9</sup> expediu a seguinte orientação:

<sup>8</sup> Ademais, como o entendimento do Plenário do TCU sobre a norma licitatória das estatais fora expedido em 2020 e, logo, sob égide da Lei Federal nº 8.666/93, pode haver mudança de posicionamento desta Corte.

<sup>9</sup> Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU/ Tribunal de Contas da União. 5º ed. Brasília: TCU. Secretaria-Geral da Presidência, 2023. p. 673





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Note-se que, nessa hipótese de inexigibilidade, a técnica empregada na execução do objeto e a habilidade do prestador são interdependentes, fazendo com que a escolha do contratado dependa de uma análise subjetiva, o que torna a licitação inviável. Isso porque haverá dificuldade em comparar objetivamente as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos. É o caso, por exemplo, das contratações de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, em que os resultados pretendidos pela Administração dependem da atuação direta do instrutor, ou seja, da aplicação de talento, técnica e didática próprias, com curso desenvolvido ou adaptado especificamente para o atendimento do público-alvo do treinamento. Nessas circunstâncias, restará configurada a inviabilidade de competição, haja vista a impossibilidade de comparar objetivamente os possíveis instrutores e os produtos por eles oferecidos.

De tal maneira, mostra-se configurada a inviabilidade de competição (item a).

#### 2.2.1.2. Serviço Técnico Especializado de Natureza Predominantemente Intelectual

De acordo com os itens 1 e 2 do Termo de Referência, a contratação destina-se à prestação de serviços de ministração de curso sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei Federal nº 14.133/2021) para fins de capacitação e treinamento dos servidores da Casa, tendo a Administração demonstrando que o caso em epígrafe versa sobre serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual (item b).

#### 2.2.1.3. Profissional ou Empresa de Notória Especialização

Para atendimento da necessidade administrativa, a Administração pretende de contratar a empresa **CAPACIT CURSOS E CAPACITAÇÕES LTDA**, registrada no CNPJ nº 49.756.918/0001-54, a qual possui como objeto social a realização de cursos e capacitações, em consonância com a Cláusula Terceira do Contrato Social da Sociedade Limitada, tendo ainda apresentado contrato de prestação de serviço de curso de aperfeiçoamento ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco.

Cabe mencionar que, de acordo com a Proposta Comercial, o ministrante, Sr. Carlos Henrique Haber Cox, é especialista em Licitações e Contratos, é Professor e Palestrante na área de Licitações e Contratos, autor de artigos publicados e do Livro “Planejamento Operacional das Contratações”, publicado pela Editora Juspodivm.

Sendo assim, fica evidente que o caso trata sobre contratação de profissional ou empresa de notória especialização, com comprovação de desempenho anterior em outros eventos, estudos e publicações na mesma temática da demanda administrativa (item c).

#### 2.2.1.4. Não Ser Serviços de Publicidade e Divulgação (Requisito Negativo)

Como mencionado, trata-se de contratação de curso de aperfeiçoamento, treinamento e capacitação de pessoal, serviço este que não se enquadra como o de publicidade e divulgação, vedado pelo caput do art. 74 da NLLCA (item c).





### 2.2.1.5. Serviço Essencial e Reconhecidamente Adequado à Plena Satisfação do Objeto do Contrato

Em conformidade com as informações do Setor Requisitante, contida no item 6 do Estudo Técnico Preliminar: *“Foi realizada uma pesquisa de outros cursos, porém este é, sob o nosso visor, aquele que melhor se adapta às necessidades da CMR, bem como o seu preço é bastante acessível, inclusive o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco o TCE-PE o contratou recentemente a mesma solução.”*

Com base no inciso XIX do art. 6º<sup>10</sup>, bem como no §3º do art. 74 da NLLCA<sup>11</sup>, **é necessário que a qualidade do profissional, decorrente de desempenho anterior, permita inferir o serviço ser essencial e reconhecidamente adequado à satisfação do objeto.**

**Tendo a empresa demonstrado o desempenho anterior do ministrante em eventos, estudos, experiência, publicações na área de licitações e contratos – inclusive, com livro publicado por editora renomada sobre planejamento operacional das contratações –, e tendo o Setor Requisitante atestado que este curso “melhor se adapta às necessidades da CMR”, é possível inferir que o trabalho da futura contratada seria essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato, o qual visa a atender à demanda de capacitação e treinamento a respeito do planejamento das contratações (item e).**

Em síntese, embasados nos documentos constantes nos autos do Processo Administrativo nº 1063/2024, **é possível concluir pela configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação presente no art. 74, III, f, da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo juridicamente viável a contratação direta da empresa CAPACIT CURSOS E CAPACITAÇÕES LTDA para prestação de curso de capacitação, aperfeiçoamento e treinamento de pessoal sobre matéria de licitações e contratos administrativos.**

### 2.3.2. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

A novel Lei de Licitações categoricamente elevou o procedimento de contratação direta a processo e assim o denominou na Seção I do Capítulo VIII, em consagração e incorporação de entendimentos e orientações expedidos por Tribunais de Contas<sup>12</sup> que exigiam

<sup>10</sup> Art. 6º [...] 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;

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> No mesmo trilhar, a Assessoria Jurídica do TCM-BA, no citado Parecer nº 01501-19, corrobora com a imprescindibilidade de processo público anterior à contratação direta, consoante se extrai da leitura: CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. EXCEÇÃO À REGRA. REQUISITOS PREVISTOS NA LEI Nº 8.666/93. A regra na Administração pública é a contratação mediante





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

um processo administrativo justificador e comprobatório das circunstâncias caracterizadoras da contratação direta e com descrição do escopo administrativo, especificação do objeto e das condições contratuais.

Em face disso, o doutrinador Marçal Justen Filho considera que a contratação direta se assemelha a um procedimento licitatório simplificado, a qual deve obediência aos princípios e às regras administrativistas, especialmente no tocante à impessoalidade e à isonomia no processo de seleção do contratado e de busca da maior vantajosidade, consoante sobressai do seguinte excerto:

[...] É incorreto dizer que a contratação direta exclui um procedimento administrativo. [...] A Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. [...] “Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como a verificação da necessidade e conveniência da contratação, a disponibilidade de recursos, etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação. [...] A ausência de um procedimento licitatório formal não significa eliminação da competição – ressalvados os casos de sua inviabilidade. [...] A escolha do particular a ser contratado não necessita cumprir as exatas formalidades de um procedimento licitatório. Mas exige a escolha da proposta mais vantajosa, ainda que não se configure como a de menor preço. Não é raro que esse procedimento prévio à contratação se exteriorize como uma licitação simplificada. Para evitar dúvida acerca da seriedade de sua atuação, a Administração não promove licitação, mas abre oportunidade para todos os potenciais interessados participarem de uma seleção. [...] Não se trata de uma efetiva concorrência, mas de um procedimento

processo licitatório, sendo a contratação direta, com fundamento nos arts. 24 e 25 da Lei de Licitações e Contratos, exceção. Para tanto, devem estar preenchidos todos os pressupostos legais autorizadores, inclusive, os elementos dispostos no art. 26, da Lei no 8.666/93. Na hipótese de configurada a contratação direta, o contrato deve ser precedido de processo público, isonômico e transparente. O Plenário do Tribunal de Contas de Rondônia, no Acórdão APL-TC nº 00016/18, emitido no Processo nº 00579/14, considerou ilegal a contratação direta de objeto similar, em razão da ausência de procedimento público, isonômico e transparente, senão veja-se: EMENTA. FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. CONTRAÇÃO DIREITA. **AUSÊNCIA DE PROCEDIMENTO PÚBLICO, ISONÔMICO E TRANSPARENTE. FALTA DE JUSTIFICATIVA NA ESCOLHA DA EMPRESA VENCEDORA. INSTRUÇÃO PROCESSUAL IRREGULARIDADE CONSTATADA.** AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. NÃO-APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA. ARQUIVAMENTO. [...] 4. In casu, a instrução processual revelou a ausência procedimento público, isonômico e transparente, pois foi levada a efeito a contratação direta da empresa ZETRASOFT pelo Governo do Estado de Rondônia, a título gratuito, do sistema e-Consig, para administração de margem financeira consignável em folha de pagamento dos Servidores Públicos Estaduais, sem a necessária justificativa da escolha, atentando contra os princípios da impessoalidade, moralidade, proposta mais vantajosa e isonomia entabulados no 3o da Lei Federal n. 8.666/1993 c/c caput, do art. 37 da Constituição Federal Lei Federal de 1988, razão pela qual tal contratação restou irregular, com efeito ex nunc. [...]





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

administrativo de seleção de interessados, em que as formalidades são fixadas segundo a competência discricionária da Administração.<sup>13</sup>

Malgrado abranger margem de discricionariade, a viabilidade legal da contratação direta não autoriza decisão arbitrária e não deve ser compreendida, pelo intérprete ou pelo aplicador, como possibilidade de escolha pessoal ou aleatória do contratado. A Administração deve, para selecionar, emitir juízo de conveniência e oportunidade da escolha de acordo com a razoabilidade e em conformidade com as peculiaridades do caso concreto.

Feitas essas indispensáveis considerações, importa aduzir que a contratação direta, por ser processo, deve obediência às exigências contidas no art. 72 e seguintes da referida Lei, assim como, subsidiariamente, às determinações da Lei Federal nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999<sup>14</sup> e, na ausência de previsão específica em norma administrativa, às disposições do Código de Processo Civil, com fundamento no seu art. 15<sup>15</sup>.

Nesse trilhar normativo, **extrai-se da leitura do art. 72 da NLLCA que o processo de contratação direta será instruído com os documentos contidos nos seus respectivos incisos, veja-se:**

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;

<sup>13</sup> FILHO, MARÇAL JUSTEN. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2023.

<sup>14</sup> Aplicável, subsidiariamente, a esta Edilidade em face da ausência de legislação local específica, em conformidade com entendimento do STJ no Acórdão REsp1148460 PR 2009/0030518-0, *in verbis*: RECURSO ESPECIAL. LEI N.º 9.784/99. APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA. ESTADOS E MUNICÍPIOS. PRAZO DECADENCIAL. SUSPENSÃO. INTERRUÇÃO. NÃO-OCORRÊNCIA. REVISÃO. FATOS. NÃO-CABIMENTO. SÚMULA 07/STJ. [...]. 10. **A Lei 9.784/99 pode ser aplicada de forma subsidiária no âmbito dos demais Estados-Membros, se ausente lei própria regulando o processo administrativo no âmbito local.** Precedentes do STJ. 11. Recurso especial conhecido em parte e não provido. (STJ - REsp: 1148460 PR 2009/0030518-0, Relator: Ministro CASTRO MEIRA, Data de Julgamento: 19/10/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/10/2010)

<sup>15</sup> Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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.**

A respeito da taxatividade do citado artigo, Jacoby Fernandes defende que a **relação de documentos exigidos no dispositivo da NLLCA é imperativa** de modo que cabe ao Administrador imprimir todos os esforços para instruir o processo com os instrumentos mencionados em seus incisos, exceto quando o próprio dispositivo admitir ressalva ou nas situações notoriamente incompatíveis com a exigência:

**A relação dos documentos exigidos para a regular instrução é categórica. Cabe ao próprio inciso admitir a possibilidade de o documento não ser juntado ao processo, como ocorre nos incisos I e III. Na aplicação dos demais incisos, o intérprete deve esgotar o esforço para atender o comando legal.** Assim, casos haverá em que os incisos serão atendidos com certa flexibilização. Em exemplo, a situação de fornecedor exclusivo ou a contratação de notório especialista. A estimativa de preços não será feita com a amplitude definida no art. 23, mas focará diretamente no fornecedor do objeto específico ou profissional específico.<sup>16</sup>

Pois bem, adiante, emite-se orientação acerca dos documentos descritos nos incisos do estudado art. 72 da NLLCA.

### **2.3.2.1 Documento de Formalização de Demanda e, se for o Caso, Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos e Termo de Referência (Art. 72, I)**

O inciso I do art. 72 da NLLCA exige, para inaugurar o processo de contratação, o documento de formalização de demanda (DFD) com objetivo de identificar o objeto desejado pela Administração, sendo este um elemento essencial e indispensável, consoante sobressai da leitura do comando legal:

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;

<sup>16</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 11ª ed. São Paulo: Fórum. P. 70





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Outra necessidade seria a inclusão de Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos e Termo De Referência. Entretanto, a norma concede ao Administrador a possibilidade de dispensar tais instrumentos em conformidade com as peculiaridades do caso concreto.

Sobre a redação do mandamento legal, Jacoby<sup>17</sup> assevera que:

**“casos ocorrem em que a instrução processual permite a não juntada dos outros documentos, antecedidos pela expressão ‘se for o caso’. [...] Precisamente por isso o legislador, ciente da realidade, esclarece que um documento é essencial – documento de formalização da demanda, o qual não requer as mesmas formalidades dos demais quatro documentos abordados no item anterior.”**

Com efeito, **o processo de contratação direta precisará ser instruído com documento de formalização da demanda** por ser essencial ao processo de contratação direta. **Facultativamente, na hipótese de a Administração identificar a necessidade, também instruirá o processo com Estudo Técnico Preliminar, Análise de Riscos e Termo de Referência.**

No DFD, o Setor Requisitante não sugere do gestor do contrato. Recomenda-se que o Setor Requisitante, no momento da formalização de pedido de contratação, sugira o possível gestor a fim de que o Primeiro Secretário nomeá-lo para proceder aos procedimentos e atos necessários à etapa preparatória dos processos de contratação direta ou de licitação.

Constam nos autos deste processo eletrônico, a expedição de **Estudo Técnico Preliminar** (p. 2.1 a 2.6 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”) e **Termo de Referência - TR** (p. 21.1 a 21.3 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”).

**Vê-se que não há, no Termo de Referência, o cumprimento de todas as exigências do inciso XXIII do art. 6º da NLLCA, in verbis:**

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;

<sup>17</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 11ª ed. São Paulo: Fórum. P. 73





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária;

**No referido TR não constam fundamentação da contratação consistente referência Estudo Técnico Preliminar correspondente, descrição da solução como um todo, requisitos da contratação, modelo de execução do objeto e modelo de gestão do contrato, sendo recomendável a adequação deste documento ao citado inciso XXIII do art. 6º da NLLCA.**

### 2.3.2.2 Estimativa de Despesa e Justificativa de Preço (Art. 72, II e VII)

Além dos documentos mencionados no inciso I, o art. 72 da NLLCA impõe e realização de estimativa da despesa e justificativa de preço, na forma do art. 23 da Lei, *in verbis*:

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:

[...]

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

[...]

VII - justificativa de preço;

**A estimativa de despesa visa a demonstrar a compatibilidade do preço ofertado aos valores mercadológicos, podendo ser considerados os preços constantes em banco de dados públicos, contratações similares feitas pela Administração no ano anterior, pesquisa direta a no mínimo 3 (três) fornecedores ou pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, para aquisição de bens e serviços em geral, nos termos do art. 23, §§ 1º, 3º e 4º, a seguir citado:**

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.

§ 1º No processo licitatório para **aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros,** adotados de forma combinada ou não:







CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - **contratações similares feitas pela Administração Pública**, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - **pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas**, na forma de regulamento.

[...]

§ 3º Nas contratações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, desde que não envolvam recursos da União, o valor previamente estimado da contratação, a que se refere o caput deste artigo, poderá ser definido por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo.

§ 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.**

Os incisos do §1º do art. 23 estabelecem os métodos de estimar preço quando envolver contratação de bens e serviços em geral. Importa observar que tais metodologias poderão ser utilizadas isolada ou cumulativamente.

Para a finalidade de estimar o preço da contratação e analisar a compatibilidade ao valor de mercado, a Administração poderá utilizar como parâmetro: (a) os preços constantes em banco de dados públicos, (b) contratações similares feitas pela Administração no ano anterior, (c) pesquisa direta a, no mínimo, 3 (três) fornecedores, (d) tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo e (e) pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas.

O comando do §4º, porém, flexibiliza o dever de observar o procedimento de estimativa de preços (destinado à estimativa de preços de aquisição de bens e serviços em geral), quando houver a impossibilidade de atender às regras estabelecidas no §1º (igualmente para fins de estimar o valor de aquisição de bens e serviços em geral).





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Nessa situação de ser impossível estimar o valor do objeto, o próprio contratado poderá comprovar a conformidade do preço aos praticados no mercado mediante a apresentação de notas fiscais emitida para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação ou por outro meio idôneo.

Como aludido no item 2.2.1.1 deste Parecer, nas contratações de serviços de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento, há impossibilidade de estabelecer critérios objetivos para comparar os possíveis serviços dos instrutores e os produtos oferecidos. Via de consequência, **pode-se inferir que seria igualmente impossível estimar o valor do objeto por meio dos requisitos comparativos estabelecidos pelo §1º do art. 23 da NLLCA, o que atrai a incidência do §4º do mesmo dispositivo legal.**

No Processo Administrativo nº 1063/2024, para fins de atendimento do art. 23, §4º, da NLLCA, o eventual futuro contratado apresentou:

- 1) Contrato, datado de 1º/04/2024, firmado entre este e a Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (p. 19.1 a 19.11 do Processo Eletrônico no modo de visualização “Pasta Digital”), com valor de R\$ 19.900,00 (dezenove mil e novecentos reais) para carga horária de 16h (dezesesseis horas); e
- 2) Nota Fiscal de Serviços Eletrônica, com data de 03/04/2024, emitida pelo Município de Mossoró-RN (p. 24.1 do Processo Eletrônico no modo de visualização “Pasta Digital”), com montante de R\$ 19.900,00 (dezenove mil e novecentos reais), para carga horária de 16h (dezesesseis horas).

Tendo o Parecer nº 008/2024-CL justificado o preço da contratação, a qual terá o valor no montante de R\$ 25.900,00 (vinte e cinco mil e novecentos reais) para prestação de curso de carga horária de 24h (vinte quatro horas), pode-se concluir que a Administração atendeu ao requisito dos incisos II e VII do art. 72 da NLLCA.

### 2.3.2.3. Parecer Jurídico e Parecer Técnico (art. 72, III)

O processo de contratação direta demanda emissão de **parecer jurídico prévio de legalidade** e, quando for o caso, de pareceres técnicos, consoante dispõe o art. 72, III, da NLLCA:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

[...]

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

A necessidade de parecer jurídico prévio à contratação direta, a ser emitido pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração, resta evidente na redação do art. 53, §4º, da NLLCA ao mencionar os termos “ao final da fase preparatória”, “controle prévio de legalidade”:





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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:

[...]

§ 3º **Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.**

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

Entretanto, ao compulsar os autos, sobressai que **foi emitida decisão autorizativa da contratação direta antes da análise jurídica, bem como consta Parecer nº 008/2024-CL, expedido pela Comissão Permanente de Licitação, o qual, em conformidade com o referido ato decisório, “opinou pela legalidade do processo de contratação direta”.**

Houve, ainda, solicitação à Procuradoria Legislativa **de mera emissão “de análise do Parecer nº 008/2024-CL, para que a decisão de autorização seja publicada em imprensa oficial”.**

Ocorre que a **Procuradoria Legislativa, de acordo com o art. 2º da Resolução nº 2.761, de 21 de dezembro de 2021, é o órgão interno da Câmara Municipal do Recife que detém atribuições de assessoramento jurídico, in verbis:**

Art. 2º **A Procuradoria Legislativa é órgão vinculado diretamente à Primeira Secretaria da Câmara Municipal do Recife e tem atribuições de assessoramento jurídico e de representação judicial, competindo-lhe: [...]**

Ao interpretar o dispositivo do regulamento interno sobre a estrutura administrativa desta Casa Legislativa combinado com o art. 53, *caput* e §§ 1º, 3º e 4º, da NLLCA, mostra-se evidente que **cabe à Procuradoria Legislativa, ao final da fase preparatória dos processos de licitação e de contratação direta, realizar controle prévio de legalidade, mediante parecer jurídico.**

Dessa forma, **reiteramos a orientação emitida no Parecer Jurídico nº 004/2024-PL sobre a obrigatoriedade de expedição de parecer jurídico de controle de legalidade dos processos de contratação direta,** com fundamento nos arts. 72, III, e 53, §4º, da NLLCA, de modo que **não é suficiente a oposição de visto jurídico para tal finalidade,** consoante se lê do trecho retirado da mencionada manifestação:

No tocante à análise jurídica, os §§ 3º e 4º do art. 53 da LLCA estabelecem a **obrigatoriedade de emissão de parecer jurídico para contratação direta,**





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

ressalvados os casos expressamente, §4 previstos em ato da autoridade jurídica máxima, em conformidade com o baixo valor e baixa complexidade do contrato ou em razão da existência de instrumentos previamente padronizados, *ipsi literis*: [...] Como inexistente, até o presente momento, determinação expressa, emitida pela autoridade jurídica máxima da Câmara Municipal do Recife, acerca dos casos de pareceres jurídicos dispensáveis, a emissão de parecer jurídico ao final do processo de contratação direta, para fins de controle prévio de legalidade, constitui etapa indispensável ao processo administrativo de contratação direta. Sendo assim, a emissão de manifestação jurídica sobre o atendimento dos requisitos legais da contratação direta, para viabilizar o regular exame, deve ser expedida ao final do processo de contratação direta, por se mostrar mais apropriado.

Ressalvamos, porém, que a NLLCA apenas possibilita a dispensabilidade de emissão de parecer jurídico nas hipóteses previamente definidas da autoridade jurídica máxima do órgão, considerados os requisitos do art. 53, §5º, da LLCA. **Como, até o presente momento, não há definição quanto aos casos excepcionais, permanece a obrigatoriedade de emitir parecer jurídico em todos os processos de licitação e de contratação direta.**

**Recomenda-se, assim, que o parecer jurídico sobre o controle de legalidade da contratação direta seja emitido pela Procuradoria Legislativa - e não pela Comissão de Licitação -, por ser aquele o Departamento da Câmara Municipal do Recife com atribuição de assessoramento jurídico**, nos termos do citado art. 53, §3º, da Lei 14.133/2021 c/c do art. 2º da Resolução nº 2.761/2021.

Ressalta-se que o inciso III do art. 72 NLLCA viabiliza a expedição de parecer técnico, quando for a situação. Sendo assim, é possível que o Setor Requisitante e/ou o Setor Técnico correlato à matéria a ser contratada expeçam manifestação, quando a Administração entender cabível.

Com efeito, o Parecer nº 008/2024-CL poderia até ser considerado um parecer técnico emitido para fins de demonstração fática da hipótese inexigibilidade. Porém, **a análise expedida pelo Setor Requisitante não detém competência para concluir pela legalidade do processo e não pode ser considerada para fins de preenchimento da exigência procedimental constante no inciso III do art. 72.**

Além disso, importa ressaltar que **o parecer jurídico deve ser expedido anteriormente à decisão administrativa de autorização de contratação ou de início da etapa externa da licitação**, porquanto o art. 53, *caput* e §§ 1º e 3º, anteriormente citados, utiliza as expressões “ao final da fase preparatória”, “controle prévio”, “encerrada a instrução do processo sob aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará [...]”, **com vistas a subsidiar o controle preventivo das contratações administrativas**<sup>18</sup>.

Ao se concluir, nesta peça jurídica, pela viabilidade jurídica da contratação direta via inexigibilidade e pela legalidade formal do processo de contratação direta, é possível

<sup>18</sup> Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de **controle preventivo**, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa: [...] II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de **assessoramento jurídico** e de controle interno do próprio órgão ou entidade;





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

convalidar a decisão autorizativa, por ser tal irregularidade um vício procedimental passível de ser sanado pela expedição do presente Parecer Jurídico da Procuradoria Legislativa.

**2.3.2.4. Demonstração de Compatibilidade com a Previsão de Recursos Orçamentários (art. 72, IV)**

Para fins de contratação direta, com similar exigência da revogada Lei nº 8.666/93, o inciso IV do art. 72 da NLLCA determina que a Administração deve demonstrar a compatibilidade do compromisso assumido com a previsão de recursos orçamentários, em cumprimento aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme se lê:

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:

[...]

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

Consoante estabelece o art. 16, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, **competem ao ordenador de despesas a emissão da declaração de compatibilidade do gasto com as leis orçamentárias**, a seguir citado na literalidade:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

[...]

II - **declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

Com efeito, **o processo de contratação direta deverá ser instruído com declaração do ordenador da despesa que demonstre a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido pela avença**, com fundamento no art. 72, IV, da NLLCA.

Como parâmetro interpretativo, pode-se utilizar o conceito estabelecido pelo art. 80, §1º, do Decreto Federal nº 200/67 para definir a figura jurídica do ordenador de despesa:

Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Sendo assim, o ordenador de despesa será a autoridade com atribuição de emitir empenho ou autorizar pagamento. No âmbito interno, a autoridade competente será as mencionadas na Resolução nº 630, de 30 de novembro de 2021<sup>19</sup>, ou aquelas indicadas no art. 60, XVI, e 85, II, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, conforme o caso.

Compulsando os autos, vê-se que a autorização, emitida pelo Primeiro Secretário, declara, com base na Nota de Reserva nº 2024NR000010, a compatibilidade do orçamento com o compromisso a ser assumido com a futura contratação. **Conclui-se, logo, que há o preenchimento da exigência constante no art. 72, IV, da NLLCA.**

### 2.3.2.5. Requisitos de Habilitação e Qualificação Mínima (Art. 72, V)

Exige, ainda, o art. 72 da NLLCA a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessários, entabulado no inciso V de tal dispositivo:

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:

[...]

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

Nota-se que o Legislador deixou de discriminar os documentos comprobatórios de habilitação e qualificação, uma vez que a identificação destes está atrelada ao objeto da contratação e à necessidade de apuração de questões mais ou menos complexas.

Todavia, sobressai da redação do texto legal que a **exigência de documentação, pela Administração, deve ser restrita ao mínimo necessário ao atendimento da demanda administrativa, abstendo-se de solicitar documentos impertinentes, incompatíveis, incongruentes ou de reduzida relevância em relação ao objeto da contratação.**

Diante da inexistência de definição legal quanto à especificação dos documentos pertinentes à demonstração de habilitação e qualificação, Jacoby Fernandes<sup>20</sup> esclarece que a identificação dos meios de comprovação pode seguir três balizas, quais sejam:

- a) *estrita pertinência com o objeto, ou seja, os documentos que comprovem a habilitação e a qualificação mínima indispensável à execução do objeto do futuro contrato; [...]*
- b) *não solicitar documentos que estão disponíveis em bancos de dados abertos ou de acesso aos órgãos da Administração Pública; [...]*
- c) *habilitação jurídica, identidade para pessoa jurídica, inscrição na receita federal, CNPJ ou CPF, habilitação profissional pertinente, regularidade com o*

<sup>19</sup> Publicado na Edição nº 174 do Diário Oficial do Município do Recife, em 23 de dezembro de 2021.

<sup>20</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 11ª ed. São Paulo: Fórum. P. 84





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

*sistema de seguridade social, devem ser exigidos em todas as contratações; demonstrativos contábeis e garantias, somente nos casos de pagamentos antecipados<sup>21</sup>; em caso de fornecedor exclusivo, se os preços praticados não tiverem disponíveis em portais de acesso público, devem ser solicitados ao futuro contratado.*

**A eventual futura contratada apresentou os documentos de habilitação constantes nas p. 4.1 a 4.56, 19.1 a 19.11, 20.1 e 24.1, notadamente contrato social da empresa, inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, Certidões de Regularidade Fiscal, Social e Trabalhista, Declaração de que Não Emprega Menor de Idade, currículo, publicações e certificados comprobatórios da qualificação técnica do profissional indicado para ministrar o curso. Resta demonstrado, assim, o cumprimento do art. 72, V, da NLLCA.**

#### **2.3.2.6. Razão da Escolha do Contratado (Art. 72, VI)**

Imposição legal contida desde a antiga Lei Federal nº 8.666/93, a indicação das razões de escolha do contratado encontra-se prevista no art. 72, VI, da NLLCA:

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:

[...]

VI - razão da escolha do contratado;

Relevante perceber que **o comando normativo não impôs regra específica quanto à quantidade e à forma de seleção do futuro contratado, porém determina que a escolha seja justificada**, com vistas a obstar a seleção arbitrária e pessoal de fornecedores ou prestadores.

Em julgamento de possível irregularidade por direcionamento de contratação, o Plenário do Tribunal de Contas da União decidiu pela improcedência da representação, uma vez que, no caso julgado, houve procedimento de escolha com número aceitável de empresas convidadas a apresentar proposta e, quanto à dispensa de licitação, a legislação não impõe regras objetivas quanto à quantidade de empresas chamadas a apresentarem propostas e à

<sup>21</sup> Lei Complementar nº 182, 1º de janeiro de 2021, que instituiu o marco legal das startups e do empreendedorismo inovador, dispõe: art. 13. A administração pública poderá contratar pessoas físicas ou jurídicas, isoladamente ou em consórcio, para o teste de soluções inovadoras por elas desenvolvidas ou a ser desenvolvidas, com ou sem risco tecnológico, por meio de licitação na modalidade especial regida por esta Lei Complementar. [...]§ 8º Ressalvado o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, a administração pública poderá, mediante justificativa expressa, dispensar, no todo ou em parte: I - a documentação de habilitação de que tratam os incisos I, II e III, bem como a regularidade fiscal prevista no inciso IV do caput do art. 27 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; e II - a prestação de garantia para a contratação.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

forma de seleção da contratada, mas determina que essa escolha seja justificada, em observância do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993<sup>22</sup>.

Malgrado ser o julgado pautado por norma revogada, tal compreensão pode ser adotada após a vigência da Lei Federal nº 14.133/2021, na medida em que consiste em regra semelhante à contida na Lei revogada.

Com efeito, a Administração possui margem discricionária para seleção do contratado, observados os princípios administrativos basilares, notadamente os da impessoalidade e da isonomia, em conformidade com ensino de Marçal<sup>23</sup>:

É obvio que o princípio da isonomia, por sua supremacia constitucional, não poderia deixar de ser aplicado. Logo, a **contratação direta não é modalidade de atividade administrativa imune à incidência do princípio da isonomia**. Passa-se, tão somente, que o princípio da isonomia tem de ser compatibilizado com as peculiaridades da contratação direta. A contratação direta não autoriza atuação arbitrária da Administração. No tocante ao princípio da isonomia, isso significa que todos os particulares deverão se considerados em plano de igualdade. **A decisão de escolher o sujeito específico e com ele contratar deve ser razoável e fundar-se em critérios compatíveis com a isonomia**. [...] **Há casos, porém, em que o critério de escolha será predominantemente subjetivo**. Isso se passa quando o objeto do contrato envolve atuação personalíssima do contratado.

Assim, deve-se tomar cautelas para não incorrer em irregularidades atreladas ao direcionamento da contratação e para obter a proposta mais vantajosa à demanda administrativa, mesmo dentro do processo simplificado de contratação direta.

Há, contudo, situações específicas em que o critério de escolha será preponderantemente subjetivo, devendo a Administração justificar a motivação do ato de seleção do futuro contratado com critérios razoáveis, isonômicos e impessoais e congruentes com as peculiaridades da contratação.

Como ocorre no caso de contratação de serviço técnico especializado de notório especialista para prestar curso de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de servidores, na qual a Administração possui discricionariedade para aferir o fornecedor mais adequado, desde devidamente justificado, como bem ilustra a orientação da Corte Superior de Contas:

É o caso por exemplo, das contratações de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, em que os resultados pretendidos pela Administração dependem da atuação direta do instrutor, ou seja, da aplicação de talento, técnica e didática próprias, com curso desenvolvido ou adaptado especificamente para o atendimento do público-alvo do treinamento. Nessas circunstâncias, restará configurada a inviabilidade de competição, **haja vista a impossibilidade de comparar objetivamente os possíveis instrutores e os produtos por eles oferecidos**. [...] Entre os sujeitos capazes de prestar o serviço, a

<sup>22</sup> Informativo nº 377 do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2186/2019 - Plenário.

<sup>23</sup> FILHO, MARÇAL JUSTEN. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2023. p. 942 a 944







CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

**Administração escolherá o mais adequado, segundo critérios discricionários, desde que devidamente motivados.**<sup>24</sup>

Sobre a razão de escolha do futuro contratado, o Parecer nº 008/2024-CL assim se posicionou acerca da razão de escolha do fornecedor:

*A razão da escolha do fornecedor feita pela Comissão Permanente de Licitação é em razão do preço, mas, principalmente pelo conteúdo do curso, que versa sobre Planejamento de Contratações Públicas, e que atende às necessidades desta Casa Legislativa, tendo a empresa demonstrado Capacidade Técnica, para a realização dos serviços. Importante ressaltar que a empresa escolhida foi contratada pela Escola de Contas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, cujo contrato encontra acostado aos autos. O Curso será ministrado pelo Dr. Carlos Henrique Harper Cox, cujo extenso currículo está anexado ao bojo do Processo, bem como a comprovação de participação em inúmeros cursos e treinamentos.*

**Sendo tais questões atinentes ao mérito administrativo, não cabe à Procuradoria aferir as motivações ensejadoras da contratação com o referido fornecedor, apenas analisar se a Administração indicou fundamentadamente as razões da escolha. Como estas foram indicadas no Parecer nº 008/2024-CL, mostra-se preenchido este requisito procedimental, constante no art. 72, VI, da NLLCA.**

#### **2.3.2.7. Autorização da Autoridade Competente (Art. 72, VIII)**

O contrato sem licitação demanda autorização da autoridade competente – que, nos termos do art. 6, VI, da própria NLLCA, será aquela dotada de poder de decisão –, devendo a decisão autorizativa constar no processo de contratação direta, consoante exigência do art. 72, VIII, da NLLCA:

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:

[...]

VIII - autorização da autoridade competente.

Convém informar que, na Câmara Municipal do Recife, a autoridade competente será a Comissão Executiva ou o Primeiro Secretário de acordo com as atribuições estabelecidas, respectivamente, pelo art. 60, XVI, e pelo art. 85, II e III, *a*, do Regimento Interno.

<sup>24</sup> Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU/ Tribunal de Contas da União. 5ª ed. Brasília: TCU. Secretaria-Geral da Presidência, 2023. p. 673 e 674.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Vislumbra-se que **foi autorizada a despesa para contratação direta por inexigibilidade de licitação emitida pelo Primeiro Secretário, presente nas p. 23.1 e 23.2** (no modo de visualização “Pasta Digital” do Processo eletrônico).

Nesse ponto, destaca-se a orientação expedida no item 2.3.2.3. deste Parecer (igualmente contida no Parecer Jurídico nº 04/2024-PL), no qual se **recomenda que os processos de contratação direta sejam remetidos à Procuradoria, para emissão de manifestação jurídica, previamente à decisão autorizativa, a fim de viabilizar o controle de legalidade preventivo das contratações.**

### 2.3.2.8. Publicidade da Autorização ou do Extrato do Contrato

Por fim, o processo de contratação direta impõe que o ato autorizativo da contratação direta ou o extrato do contrato seja divulgado e mantido em sítio eletrônico oficial.

Art. 72. [...] 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.**

Importa ressaltar que o dever de publicidade se refere à obrigação de divulgar e manter à disposição do público as informações da contratação direta. Além disso, importa observar que, diferentemente do que ocorria na égide da Lei nº 8.666/93, **a divulgação independe do valor da contratação.**

Apesar de o parágrafo único do art. 72 da NLLCA não especificar o sítio eletrônico oficial a ser divulgada informação da contratação direta, **o art. 94, II, da NLLCA determina que a Administração deverá publicar no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNPC), no prazo de 10 (dez) dias úteis, sob condição de eficácia do instrumento contratual, in literis:**

Art. 94. **A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:**

[...]

II - **10 (dez) dias úteis**, no caso de contratação direta.

§ 1º Os **contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.**

De tal modo, cabe mencionar que o contrato somente produzirá efeitos após a publicação. Todavia, na hipótese de urgência, o §1º do art. 94 permite a produção de efeitos a partir da assinatura, com o dever de publicar o contrato no prazo de 10 (dez) dias úteis, **sob pena de nulidade do contrato.**

Sendo assim, esta contratação pode, em tese, configurar urgência tendo em vista a pretensão de iniciar em 15/04/2024, a classificação como de alta prioridade e a necessidade





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE  
PROCURADORIA LEGISLATIVA

capacitar o corpo funcional desta Casa sobre a implantação imediata das vigentes normas contratuais, notadamente, o planejamento das contratações.

**Caso o presente contrato, de fato, demande urgência orienta-se que a Administração a identifique expressamente no processo, a fim de possibilitar a eficácia imediata do contrato, sem olvidar do dever de divulgar no PNCP, em até 10 (dez) dias úteis, sob pena de nulidade do contrato administrativo.**

### **3. CONCLUSÃO**

Com fundamento em todos os argumentos jurídicos expostos e nos documentos constantes nos autos do Processo Administrativo nº 1063/2024, entende-se que **é possível concluir pela configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação descrita no art. 74, III, f, da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo viável juridicamente a contratação direta do serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal oferecido pela empresa CAPACIT CURSOS E CAPACITAÇÕES LTDA.**

Entretanto, para fins de controle de legalidade do processo de contratação direta, com fulcro no XXIII do art. 6º da NLLCA, mostra-se necessário adequar o Termo de Referência ao disposto no mencionado disposto da Lei para incluir: (a) fundamentação da contratação consistente referência Estudo Técnico Preliminar correspondente, (b) descrição da solução como um todo, (c) requisitos da contratação, modelo de execução do objeto e (d) modelo de gestão do contrato.

Ademais, este Setor Jurídico orienta a Administração desta Casa a adotar as recomendações constantes no corpo desta peça jurídica, especialmente no que concerne ao item 2.3.2.3. desta manifestação, para que haja a prévia submissão do processo de contratação direta à análise desta Procuradoria Legislativa com objetivo de expedir parecer jurídico de controle de legalidade do procedimento, com base no art. 53, §4º, da NLLCA c/c art. 2º da Resolução nº 2761/2021 da Câmara do Recife.

Recife/PE, 11 de janeiro de 2024.

**ISABELA ALEIXO**  
Procuradora Jurídica  
Matrícula nº. 104.756-6

De acordo.

**CARLOS ALBUQUERQUE**  
Subprocurador Legislativo  
Matrícula nº 103.476-6

Assinado digitalmente  
por MARIA ISABELA  
NASCIMENTO ALEIXO  
Data: 11/04/2024 18:18

Assinado digitalmente por  
CARLOS EMANUEL DE  
ALBUQUERQUE ALVES  
Data: 11/04/2024 18:25

27

