



CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO Nº 29/2024/ PL

REF. AO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 1635/2024.

INTERESSADO: Secretaria de Coordenação Geral.

ASSUNTO: Contratação Direta, via Inexigibilidade, de aquisição de 39 (trinta e nove) assinaturas anuais, no programa Sócio de Cultura, do Suplemento Pernambuco e da Revista Continente (produtos editoriais da Companhia Editora de Pernambuco – CEPE), com fornecimento de exemplares impressos, para Câmara Municipal do Recife.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO FORMAL. EXIGÊNCIAS DO ART. 74, I, C/C ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA. MÉDIO GRAU DE PRIORIDADE. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO. JUSTIFICATIVA DE PREÇO. COMPATIBILIDADE COM A PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. PARECER JURÍDICO. 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,*





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

I, 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 1635/2024/CMR sobre demanda administrativa, requisitada pela Secretaria de Coordenação Geral, atinente à aquisição de 39 (trinta e nove) assinaturas anuais, no programa Sócio de Cultura, que engloba “Suplemento Pernambuco” e a “Revista Continente” (produtos editoriais da Companhia Editora de Pernambuco – CEPE), com fornecimento de exemplares impressos, para a Câmara Municipal do Recife.

Os referidos autos foram instruídos com os seguintes instrumentos:

- 1) Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 62 a 64);
- 2) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 65 a 70);
- 3) Proposta Comercial da Companhia Editora de Pernambuco - CEPE (fls. 4, 5 e 27);
- 4) Documentação da Companhia Editora de Pernambuco - CEPE (fls. 6 a 24; fls. 30, 43, 44, 57, 58 e 61);
- 5) Memorando, datado de 30/04/2024, da Secretaria de Coordenação Geral, que solicita autorização para aquisição de 39 (trinta e nove) assinaturas anuais do combo de produtos editoriais da Companhia Editora de Pernambuco-Cepe indicado na Proposta Comercial apresentada (jornal literário Pernambuco + revista Continente), de ordem do Primeiro Secretário, ad referendum da Comissão Executiva (fls. 3);
- 6) Declaração da Companhia Editora de Pernambuco - CEPE para fins de participação em Processos de Contratação Pública (fls. 28);
- 7) Screenshot do site <https://www.cepe.com.br/lojacepe/assinaturas>, com o preço da assinatura Sócio de Cultura (anual), comprovando que o preço está compatível com os valores praticados pelo mercado. (fls. 43 e 44)
- 8) Nota de Reserva nº 2024NR000028, com bloqueio orçamentário de R\$ 9.750,00 (fls. 54);
- 9) *Screenshots* do site “<https://www.cepe.com.br/lojacepe/periodicos/jornal-literario-pernambuco?page=5>” e do site “<https://revistacontinente.com.br/a-revista>”, para comprovação da exclusividade do fornecimento dos periódicos, objeto da contratação, pela Companhia Editora de Pernambuco - CEPE (fls. 81 a 85);
- 10) Termo de Referência – TR (fls. 71 a 77).





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Ressalta-se que, no DFD, o Setor Requisitante (Secretaria de Coordenação Geral) atribuiu médio grau de prioridade a esta contratação.

Por fim, em 05/06/2024, o aludido Processo veio à Procuradoria Legislativa com solicitação de emissão de parecer jurídico de controle de legalidade de procedimento.

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 média 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.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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.

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 há como definir critérios objetivos para escolha do futuro contratado ou questões fáticas demonstrem concretamente a inviabilidade competitiva – **ou absoluta** – isto é, inexistir multiplicidade de fornecedor para prestar o objeto.

2.2.1. REQUISITOS DA INEXIGIBILIDADE POR AQUISIÇÃO DE MATERIAIS, DE EQUIPAMENTOS OU DE GÊNEROS OU CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS QUE SÓ POSSAM SER FORNECIDOS POR PRODUTOR, EMPRESA OU REPRESENTANTE COMERCIAL EXCLUSIVOS.

Em conformidade com o inciso I do art. 74 da NLLCA, a Lei Licitatória admite a contratação por inexigibilidade de licitação de fornecimento de equipamentos ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

Art. 74. É **inexigível** a licitação **quando inviável a competição**, em especial nos casos de:

I – aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

Atendidos os 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, III, da NLLCA.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

2.2.1.1. Aquisição de Equipamentos Fornecidos por Produtor Exclusivo;

De acordo com o item 1.1 do Termo de Referência, a contratação destina-se à aquisição de 39 (trinta e nove) assinaturas anuais, no programa Sócio de Cultura, do "Suplemento Pernambuco" e da "Revista Continente" (produtos editoriais da Companhia Editora de Pernambuco – CEPE), com fornecimento de exemplares impressos, pelo período de 12 (doze) meses, para a Câmara Municipal do Recife.

Tal contratação se deve a uma necessidade administrativa do referido órgão, no sentido de, conforme o item 2.1 do Termo de Referência, auxiliar os parlamentares, membros do Poder Legislativo, na criação de projetos e políticas públicas ainda mais adequadas aos interesses e às necessidades do povo, através do acesso a informações relativas a questões sócios-culturais numa abordagem diferente da que se pode encontrar em outros veículos. Dessa forma, o objeto do processo em análise, caracteriza-se de interesse público, na medida em que visa subsidiar os parlamentares, membros do Poder Legislativo Municipal, para atingirem os seus objetivos no exercício da vereança, mediante o acesso regular a informações relevantes e atualizadas sobre assuntos diversos, relacionados a questões contemporâneas, de interesse da sociedade pernambucana, fomentando políticas públicas adequadas à realidade dos municípios e, ainda, o desenvolvimento pessoal e profissional dos que tiverem acesso ao material.

Dessa forma, diante dessa necessidade, uma vez que a informação desempenha um papel de suma importância para o desenvolvimento das atividades parlamentares, a Administração Pública considerou como fundamental a contratação do objeto em tela, uma vez que os periódicos falam sobre jornalismo cultural de todos os segmentos socioculturais, não só de Pernambuco, mas, também, do País. Além disso, os referidos periódicos já estão consolidados no mercado nacional como produtos reconhecidos pela qualidade, com destaque para o aspecto editorial e excelência gráfica, o que garante ao leitor uma experiência edificante e enriquecedora.

Ademais, nos termos do item 2.2 do Estudo Técnico Preliminar, a técnica jornalística apresentada nos produtos da CEPE, é inegavelmente diferente da que se verifica na maioria dos textos jornalísticos, justamente em face do olhar direcionado para os aspectos socioculturais dos temas abordados, o que dará aos parlamentares subsídios para entender o povo e suas necessidades sob outras perspectivas.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Posto isso, com base no disposto no item 5 do Estudo Técnico Preliminar, a aquisição de assinaturas anuais do “Suplemento Pernambuco” e da “Revista Continente” é uma solução que vem sendo amplamente adotada por vários órgãos da Administração Pública há mais de duas décadas. Desse modo, a Administração entendeu que a referida solução é a única que atende às necessidades da Câmara Municipal do Recife, em razão de todas as características acima expostas, que referendam o conteúdo diferenciado dos periódicos.

Assim sendo, nos termos do item 9.1 do Termo de Referência, diante do interesse da Administração Pública em adquirir assinaturas anuais do “Suplemento Pernambuco e da Revista Continente”, produtos editoriais, exclusivos da Companhia Editora de Pernambuco - CEPE, comercializados sem intermediadores pela própria editora, a Secretaria de Coordenação Geral verificou a impossibilidade de escolher outro fornecedor, senão a própria Companhia.

Posto isso, verifica-se que as assinaturas anuais do “Suplemento Pernambuco e da Revista Pernambuco”, objeto da contratação, são de fornecimento exclusivo da Companhia Editora de Pernambuco - CEPE, registrada no CNPJ nº 10.921.252/0001-07, conforme *Screenshots* do site “<https://www.cepe.com.br/lojacepe/periodicos/jornal-literario-pernambuco?page=5>” e do site “<https://revistacontinente.com.br/a-revista>” (fls. 81 a 85 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”), sendo estes documentos idôneos a demonstrar que o objeto é fornecido exclusivamente pela Companhia, se enquadrando, assim, no §1º, do art.74, da Lei nº14.133/2021.

Em síntese, embasados nos documentos constantes nos autos do Processo Administrativo nº 1635/2024, é possível concluir pela configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação presente no art. 74, I, da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo juridicamente viável a contratação direta da Companhia Editora de Pernambuco - CEPE para fornecimento de assinaturas anuais do Suplemento Pernambuco e da Revista Pernambuco.

2.3. PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

Como informado, 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 Contas¹ que exigiam um processo administrativo

¹ 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:





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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

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 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. CONTRATAÇÃO DIRETA. **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

abre oportunidade para todos os potenciais interessados participarem de uma seleção. [...] Não se trata de uma efetiva concorrência, mas de um procedimento administrativo de seleção de interessados, em que as formalidades são fixadas segundo a competência discricionária da Administração.²

Malgrado abranger margem de discricionariedade, 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 1999³ e, na ausência de previsão específica em norma administrativa, às disposições do Código de Processo Civil, com fundamento no seu art. 15⁴.

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;

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

³ 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)

⁴ 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

- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. **O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.**

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.⁵

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

⁵ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 11ª ed. São Paulo: Fórum. P. 70





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

2.3.1 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;

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, Jacoby⁶ 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.**

Constam nos autos deste processo eletrônico, a expedição de **Documento de Formalização da Demanda** (fls. 62 a 64 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”), de **Estudo Técnico Preliminar** (fls. 65 a 70 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”) e **Termo de Referência - TR** (fls. 71 a 77 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”).

⁶ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 11ª ed. São Paulo: Fórum. P. 73





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Em relação ao Estudo técnico preliminar, a lei 14.133/21 determinou no seu artigo 18, §1º, uma série de elementos que devem estar dispostos no referido documento, in verbis:

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

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia

11





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.”

Ademais, no que se refere ao Termo de Referência, o art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/21, determina que tal documento deve constar uma série de elementos, *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;*
- 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;”*





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Posto isso, a partir da análise legal do **Estudo Técnico Preliminar** (fls. 65 a 70 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”) e do **Termo de Referência - TR** (fls. 71 a 77 do Processo no modo de visualização “Pasta Digital”), verificou-se que ambos os documentos preenchem todos os requisitos determinados pelos dispositivos acima subscritos e presentes na NLLC.

Com efeito, **considera-se preenchida a exigência do art. 72, I, da LLCA.**

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

Além dos documentos mencionados no inciso I, o art. 72 da LLCA 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





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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).

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.

No Processo Administrativo nº 1635/2024, para fins de atendimento do art. 23, §4º, da NLLCA, o eventual futuro contratado apresentou:

- 1) Screenshot do site <https://www.cepe.com.br/lojacepe/assinaturas>, com o preço da assinatura Sócio de Cultura (anual), no valor de R\$ 250,00, comprovando que o preço está compatível com os valores praticados pelo mercado. (fls. 43 e 44 do Processo Eletrônico no modo de visualização “Pasta Digital”)

Dessa forma, percebe-se que foi juntado aos autos documentação idônea para comprovação da estimativa do valor do objeto, concernente a um print de tela do site <https://www.cepe.com.br/lojacepe/assinaturas>, pertencente à Companhia Editora de Pernambuco – CEPE, que demonstra, de maneira, pública e notória, que o valor cobrado para a assinatura Sócio de Cultura (anual), objeto da contratação, é de R\$ 250,00 para todo e qualquer comprador, atendendo, assim, o que determina o art. 23, §4º, da NLLC.

Dessa forma, pode-se concluir que a Administração atendeu ao requisito dos incisos II e VII do art. 72 da NLLCA.

2.3.3. 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 LLCA determina que a Administração deve demonstrar a compatibilidade do compromisso assumido com a previsão de recursos





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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, **competete 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 LLCA.

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 2021⁷, da Câmara Municipal do Recife, ou aquelas indicadas no art. 60, XVI, e 85, II, do Regimento Interno da Câmara Municipal do Recife, conforme o caso.

Compulsando os autos, verifica-se que fora incluída a Nota de Reserva nº 2024NR000028 (fls. 54 da “Pasta Digital”), demonstrando 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.**

2.3.4. 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

⁷ Publicado na Edição nº 174 do Diário Oficial do Município do Recife, em 23 de dezembro de 2021.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Fernandes⁸ 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 sistema de seguridade social, devem ser exigidos em todas as contratações; demonstrativos contábeis e garantias, somente nos casos de pagamentos antecipados⁹; em caso de fornecedor exclusivo, se os preços praticados não tiverem disponíveis em portais de acesso público, devem ser solicitados ao futuro contratado.*

Quanto à habilitação jurídica, o art. 66 da LLCA, ao estabelecer regras referentes às exigências de habilitação em certame licitatório, prescreve que a documentação jurídica pretende demonstrar a capacidade de o futuro contratado exercer e assumir as obrigações, devendo-se limitar-se à comprovação da existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

Sobressai, dos autos, que **pretensa contratada demonstrou a habilitação jurídica**, com a seguinte documentação: Ata de assembleia geral extraordinária (Estatuto Social) (fls. 15 a 23), Ata de reunião do conselho de administração (Eleição da Diretoria) (fls. 12 a 14), documento pessoal do presidente (fls. 11) e comprovante de inscrição e de situação cadastral (fls. 24).

No que tange à habilitação fiscal, social e trabalhista, o art. 68, §1º, da LLCA prevê, para procedimento licitatório, a verificação de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ),

⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação Direta Sem Licitação*. 11º ed. São Paulo: Fórum. P. 84

⁹ 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

regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; regularidade perante a Justiça do Trabalho; o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal, podendo, entretanto, esses documentos ser substituídos por outros hábeis à comprovação da regularidade.

Com a finalidade de demonstrar **habilitação fiscal, social e trabalhista**, a pretensa contratada acostou aos autos: Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) (fls. 24), Certidão Negativa de Débitos para com a Fazenda Municipal (fls. 9 e 10), Certidão conjunta negativa de débitos relativos aos tributos estaduais e à dívida ativa do Estado (fls. 8), Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da união (fls. 6), Certificado de Regularidade do FGTS-CRF (fls. 58), Certidão negativa de débitos trabalhistas (fls. 7), Certidão Negativa Cível do 1º grau do TJPE (fls. 61) e Certidão Negativa Licitação do 2º grau do TJPE (fls. 57).

Consta nos autos declaração (fls. 28 da “Pasta Digital”) que cumpre norma que estabelece a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos, para fins de cumprimento do **art. 7º, XXXIII, da CRFB.**

Quanto à **habilitação econômico-financeira**, o art. 69 da LLCA prevê a apresentação restritivamente de balanço patrimonial e certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do licitante, para processo de licitação.

Entretanto, a habilitação e qualificação a ser exigida pelo art. 72 da LLCA é a mínima necessária para apurar e comprovar o preenchimento dos requisitos para contratação direta. De tal modo, **cabe à Administração avaliar se haveria necessidade de exigir balanço patrimonial e certidão negativa de falência, neste caso.**





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

pela autoridade administrativa responsável pela contratação, por meio da solicitação de balanço patrimonial, certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do futuro contratante ou de outro documento que comprove a boa situação financeira.

Posto isso, a pretensa contratada anexou aos autos: Certidão negativa de falência (fls. 30 da “Pasta Digital”).

Por fim, a Lei Federal nº 14.133/2021 prevê algumas declarações a serem emitidas por licitantes na fase licitatória, as quais podem constar nos processos de contratação direta:

Art. 63. Na fase de habilitação das licitações serão observadas as seguintes disposições:

I - poderá ser exigida dos licitantes a declaração de que atendem aos requisitos de habilitação, e o declarante responderá pela veracidade das informações prestadas, na forma da lei;

[...]

IV - será exigida do licitante declaração de que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da Previdência Social, previstas em lei e em outras normas específicas.

§ 1º Constará do edital de licitação cláusula que exija dos licitantes, sob pena de desclassificação, declaração de que suas propostas econômicas compreendem a integralidade dos custos para atendimento dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal, nas leis trabalhistas, nas normas infralegais, nas convenções coletivas de trabalho e nos termos de ajustamento de conduta vigentes na data de entrega das propostas.

Art. 67. A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

[...]

VI - declaração de que o licitante tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação.

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

[...]





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Nesta oportunidade, **a Procuradoria Legislativa orienta que seja utilizado o modelo de Declaração para Fins de Participação em Processo de Contratação Pública**, o qual fora acostado aos autos, estando presente nas fls. 28 da “Pasta Digital”.

Posto isso, resta demonstrado, assim, o cumprimento do art. 72, V, da NLLCA.

2.3.5. 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 LLCA:

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 forma de seleção da contratada, mas determina que essa escolha seja justificada, em observância do art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993¹³.

¹³ Informativo nº 377 do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2186/2019 - Plenário.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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 Marçal¹⁴:

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 ser 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

¹⁴ 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

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 Administração escolherá o mais adequado, segundo critérios discricionários, desde que devidamente motivados.**¹⁵

Sobre a razão de escolha do futuro contratado, o Termo de Referência (fls. 71 a 77 da “Pasta Digital” do Processo 1635/2024 – CMR, assim dispôs acerca da razão de escolha do fornecedor:

“Visando atender à necessidade pública verificada pela Comissão Executiva desta Casa, uma vez que a informação desempenha papel de suma importância para o desenvolvimento das atividades parlamentares, a Administração optou por contratar o fornecimento do objeto em tela, tendo em vista a consolidação dos periódicos no mercado nacional, reconhecidos pela qualidade editorial e excelência gráfica, o que garante ao leitor uma experiência edificante e enriquecedora

A Comissão Executiva verificou a necessidade de aquisição de assinaturas dos periódicos Pernambuco e Continente, editados pela CEPE, como forma de subsidiar os parlamentares, membros deste Poder Legislativo, oferecendo acesso a informações atuais, relativas a questões sócio-culturais de interesse da sociedade do Recife, de Pernambuco e do Brasil, objetivando fomentar políticas públicas adequadas à realidade local.

A aquisição destes periódicos interessa a esta cada uma vez que trazem informações relevantes sobre assuntos diversos, sob a ótica do jornalismo cultural.

Considerando o interesse da Administração Pública em adquirir assinaturas do suplemento Pernambuco e da revista Continente, produtos editoriais, exclusivos, da Companhia Editora de Pernambuco – CEPE, comercializados, sem intermediadores, pela própria editora, verifica-se a impossibilidade de escolha de outro fornecedor, senão a própria Companhia, sendo a contratação, portanto, realizada por inexigibilidade de licitação, em atendimento aos pressupostos do art. 74, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021 e alterações.”

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 Termo de Referência (fls. 71 a 77 da “Pasta Digital” do Processo 1635/2024 – CMR), mostra-se preenchido este requisito procedimental, constante no art. 72, VI, da NLLCA.

¹⁵ Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU/ Tribunal de Contas da União. 5º ed. Brasília: TCU. Secretaria-Geral da Presidência, 2023. p. 673 e 674.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

2.3.6. 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 LLCA:

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.

Vislumbra-se que o parecer jurídico deve ser expedido anteriormente à decisão administrativa de autorização de contratação, porquanto o art. 53, caput, §§ 1º e 3º, 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**

Dessa forma, como o presente parecer jurídico é anterior a decisão autorizativa da contratação direta, esta só poderá ser observada em momento posterior à elaboração deste documento.

2.3.8. 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.**





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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 LLCA determina que a Administração deverá publicar no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), 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.**

3. CONCLUSÃO

Com fundamento em todos os argumentos jurídicos expostos e nos documentos constantes nos autos do Processo Administrativo nº 1635/2024, entende-se que **é possível concluir pela configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação descrita no art. 74, I, da Lei Federal nº 14.133/2021, sendo viável juridicamente a contratação direta de** aquisição de 39 (trinta e nove) assinaturas anuais, no programa Sócio de Cultura, do "Suplemento Pernambuco e da Revista Continente", produtos editoriais da Companhia Editora de Pernambuco – CEPE), com fornecimento de exemplares impressos.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Moacir Lacerda
Assessor Jurídico
Recife, 12 de junho de 2024.

De acordo.

CARLOS ALBUQUERQUE
Subprocurador Legislativo
Matrícula nº 103.476-6

Assinado digitalmente
por MOACIR
LACERDA FILHO
Data: 12/06/2024 12:34



Assinado digitalmente por
CARLOS EMANUEL DE
ALBUQUERQUE ALVES
Data: 12/06/2024 12:46

