



PARECER JURÍDICO Nº 057/2024 – PL

REF. AO PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 3234/2024

INTERESSADO (A): SECRETARIA DE COORDENAÇÃO GERAL, ESCOLA DO LEGISLATIVO E COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO

ASSUNTO: Controle Prévio de Legalidade de Processo de Contratação Direta

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ALTERAÇÃO PARCIAL DO ENTENDIMENTO DO PARECER Nº 012/2024-PL POR MUDANÇA DO CENÁRIO NORMATIVO. POSSIBILIDADE DE DISPENSA DE EMISSÃO DE PARECER JURÍDICO NOS CASOS PREVISTOS NA PORTARIA Nº 01/2024 DO PROCURADOR LEGISLATIVO. CURSO DE TREINAMENTO DE PESSOAL. SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL COM PROFISSIONAIS OU EMPRESAS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. VIABILIDADE JURÍDICA DO ENQUADRAMENTO NO ART. 74, III, “F”, DA LLCA. PROCESSO ADMINISTRATIVO FORMAL. CUMPRIMENTO DO ART. 72 DA LLCA. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA. PUBLICAÇÃO NO PNCP EM 10 (DEZ) DIAS ÚTEIS. *Inteligência do artigo 37, XXI, da CRFB, artigos 53, §4º, 75, I e II, 72 e 94, II, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.*

1. RELATÓRIO

- 1.1. Versa o Processo Administrativo eletrônico nº 3234/2024 sobre demanda administrativa da Escola do Legislativo, formalizada por intermédio de Documento de Formalização de Demanda, **para contratação direta, via inexigibilidade, de serviço de curso treinamento de pessoal**, com base no art. 74, III, “f” da Lei Federal nº 14.133, de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA.
- 1.2. Foram juntados, além de DFD, Estudo Técnico Preliminar (ETP), Termo de Referência (TR), Proposta de Preços, documentos de habilitação e de qualificação do particular, notas de empenho emitidas por órgãos públicos, contrato social da empresa, bem como expedida Nota de Reserva 2024NR000063.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

- 1.3. Após, vieram os autos à Procuradoria Legislativa para emissão de controle prévio de legalidade do processo de contratação direta.

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

2. MÉRITO

2.1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

- 2.1.1. *A priori*, mostra-se oportuno frisar que esta peça jurídica, 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, da Comissão Executiva da Câmara Municipal do Recife.
- 2.1.2. 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 sobre questões com repercussões jurídicas, cujo acatamento detém caráter discricionário.
- 2.1.3. Ressalta-se, assim, o presente parecer jurídico possui natureza opinativa e, logo, 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.
- 2.1.4. Diante de o dever de não emitir opinativo sobre temática técnica, administrativa ou discricionária, infere-se que as especificações técnicas contidas no processo, inclusive detalhamento do objeto da contratação, características, quantidades, requisitos, critérios, e pesquisas de preços, devem ser apurados pela área técnica correlata e pelo setor requisitante desta Casa e conferidos pela autoridade administrativa responsável pela contratação.
- 2.1.5. Cabe salientar, ainda, 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 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos – LLCA).

2.2. RECOMENDAÇÕES DO PARECER JURÍDICO Nº 012/2024-PL E PORTARIA Nº 01/2024 DO PROCURADOR LEGISLATIVO.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

- 2.2.1. Com base na Cota, datada de 02/10/2024, vislumbra-se que a Comissão Permanente de Licitação solicita prévia análise de legalidade via parecer jurídico desta Procuradoria Legislativa, tendo em vista a recomendação expedida no Parecer Jurídico nº 012/2024-PL, “*in verbis*”:

Considerando o PARECER JURÍDICO Nº 012/2024 – PL, que em alguns excertos, aduz: “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”:

- 2.2.2. Convém mencionar que o Parecer Jurídico nº 012/2024-PL, emitido em 11/04/2024, fixou a orientação jurídica nos seguintes termos:

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”:

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,





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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, 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**





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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.

- 2.2.3. Em conformidade com o trecho citado, o Parecer Jurídico nº 12/2024-PL fixou as teses a seguir indicadas:
- 2.2.3.1. *Cabe à Procuradoria Legislativa expedir parecer jurídico de controle prévio de legalidade nos processos de contratação direta e de licitação, com base nos artigos 72, III, 53, caput e §4º, da LLCA c/c artigo 2º da Resolução nº 2.761, de 21 de dezembro de 2021, da Comissão Executiva, não sendo suficiente a simples aposição de visto jurídico em parecer elaborado por outro Departamento.*
- 2.2.3.2. *O parecer jurídico deve ser emitido anteriormente à decisão administrativa de autorização de contratação direta ou ao final da fase preparatória da licitação, com fundamento no “caput” e no §4º do artigo 53 da LLCA.*
- 2.2.3.3. *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.*
- 2.2.4. Conforme explicitado na aludida peça jurídica, o controle de legalidade via parecer do setor jurídico apenas seria dispensável nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima do respectivo órgão, considerados os requisitos da Lei, nos termos do §5º do art. 53 da LLCA.
- 2.2.5. Ao tempo da recomendação dada no bojo do Parecer Jurídico nº 012/2024-PL, inexistia ato regulamentar aplicável no âmbito desta Casa Legislativa. De tal modo, até aquele momento, a emissão de parecer jurídico permanecia obrigatória em todos os processos de licitação e de contratação direta.
- 2.2.6. Entretanto, em 19 de agosto de 2024, **foi expedida a Portaria nº 01/2024**, do Procurador Legislativo, publicada na Edição nº 115 do Diário Oficial do Município do Recife, em 20 de agosto de 2024, **a qual tornou facultativa a edição de parecer jurídico nos casos previstos nos incisos I e II do seu art. 1º**, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica dispensada a emissão de prévia análise jurídica da Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal do Recife, nos processos de:





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

I - contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade, quando o valor não ultrapassar os limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; e

II – contratações de baixa complexidade, cuja entrega de bem seja integral e imediata, no prazo de até 30 (trinta) dias da solicitação de fornecimento, e não envolva obrigações futuras, inclusive referente à assistência técnica;

§ 1º A dispensa a que se refere o caput do art. 1º desta Portaria não será aplicável caso haja necessidade de celebração de contrato administrativo que ainda não tenha sido objeto de prévia padronização pela Procuradoria Legislativa.

§ 2º O processo de contratação pública em que for dispensado o parecer jurídico deve ser instruído com justificativa que demonstre o enquadramento do caso em uma das hipóteses descritas nos incisos deste art. 1º desta Portaria, conforme modelos constantes no Anexo Único.

- 2.2.7. Com efeito, a partir de 19 de agosto de 2024, **houve alteração do cenário normativo por meio da regulamentação do §5º do art. 53 da LLCA dada pela referida Portaria.**
- 2.2.8. Em face do princípio da publicidade, a publicação constitui condição de eficácia dos atos administrativos e, assim, estes somente adquirem capacidade para produzir efeitos depois de publicados.
- 2.2.9. Sendo assim, a Portaria nº 01, de 2024, do Procurador Legislativo pode produzir efeitos a partir de 20 de agosto de 2024 (data da publicação no Diário Oficial).
- 2.2.10. Infere-se que a emissão de parecer jurídico se manteve obrigatória em todos os processos de contratação direta e de licitação de 31 de dezembro de 2023 (data em que a Lei Federal nº 14.133, de 2021, passou a obrigatória¹) até 20 de agosto de 2024.
- 2.2.11. A partir desta data, passou a admitir a dispensa de parecer jurídico nos processos de contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade, quando o valor não ultrapassar os limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; e contratações de baixa complexidade, cuja entrega de bem seja integral e imediata, no prazo de até 30 (trinta) dias da solicitação de fornecimento, e não envolva obrigações futuras, inclusive referente à assistência técnica.
- 2.2.12. **Desta feita, diante da superveniência de nova regra que alterou o cenário normativo, ocorreu superação parcial do precedente administrativo contido Parecer Jurídico nº 012/2024-PL, a partir de 20 de agosto de 2024, apenas no**

¹ Art. 193. **Revogam-se:**

[...] II - **em 30 de dezembro de 2023:** (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023) a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023) b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023) c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

tocante à obrigatoriedade de submissão de todos os processos de contratação e de licitação à Procuradoria Legislativa (“overriding”).

2.2.13. Por outro lado, **manteve-se entendimento desta Procuradoria proferido no bojo do Parecer Jurídico nº 012/2024-PL no que tange à competência deste Setor Jurídico para emitir parecer jurídico, ao instrumento adequado para proferir controle de legalidade e ao momento da submissão do processo à Procuradoria Legislativa.**

2.2.14. Em resumo, **esta Procuradoria Legislativa entende que:**

- 3.1.1.1. *cabe à Procuradoria Legislativa expedir parecer jurídico de controle prévio de legalidade nos processos de contratação direta e de licitação, com base nos artigos 72, III, 53, caput e §4º, da LLCA c/c artigo 2º da Resolução nº 2.761, de 21 de dezembro de 2021, da Comissão Executiva;*
- 3.1.1.2. *é mais apropriada a emissão de parecer jurídico antes da decisão administrativa de contratação direta ou ao final da fase preparatória da licitação, com fundamento no “caput” e no §4º do artigo 53 da LLCA;*
- 3.1.1.3. *a partir de 20 de agosto de 2024, passou a ser possível a dispensa de submissão, à Procuradoria Legislativa, dos processos de contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade, quando o valor não ultrapassar os limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; e de contratações de baixa complexidade, cuja entrega de bem seja integral e imediata, no prazo de até 30 (trinta) dias da solicitação de fornecimento, e não envolva obrigações futuras, inclusive referente à assistência técnica;*
- 3.1.1.4. *continua a ser obrigatória a emissão de parecer jurídico pela Procuradoria Legislativa nas demais hipóteses de contratação não contempladas na Portaria nº 01/2024 do Procurador Legislativo;*
- 3.1.1.5. *a emissão de parecer jurídico se manteve obrigatória em todos os processos de contratação direta e de licitação de 31 de dezembro de 2023 até 20 de agosto de 2024;*
- 3.1.1.6. *nos casos em que a submissão à análise deste Setor Jurídico for obrigatória, a simples aposição de visto jurídico em parecer elaborado por outro Departamento não é suficiente.*

2.3. ANÁLISE DA ESPÉCIE DE CONTRATAÇÃO DIRETA





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

- 2.3.1. No caso dos autos, o Setor Requisitante demanda a contratação de particular para realização de treinamentos sobre práticas antidiscriminatórias na Administração Pública, com vistas a promover atendimento de excelência e boas práticas antidiscriminatórias nos serviços prestados por esta Câmara Municipal.
- 2.3.2. No Parecer Jurídico nº 012/2024-PL, ao examinar a contratação de natureza similar – ou seja, serviço técnico especializado de notória especialista com objetivo de ministrar curso de capacitação aos servidores desta Casa Legislativa – a Procuradoria Legislativa fixou a seguinte tese:

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.*

2.3.2.1. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO

- 2.3.2.1.1. Em decisão emitida sob égide da Lei Federal nº 8.666/93, o Plenário do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1247/2008) compreendeu 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.
- 2.3.2.1.2. Isto porque, em razão da natureza deste objeto, seria inviável a formulação de critérios objetivos para comparação de propostas². De tal maneira, **mostra-se configurada a inviabilidade de competição** (letra “a” do item 2.3.2 deste Parecer).

2.3.2.2. SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL

² “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.” 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

- 2.3.2.2.1. Em conformidade com o item 1.1 do Termo de Referência, a contratação destina-se à contratação de empresa para realização de treinamentos sobre práticas antidiscriminatórias na Administração Pública.
- 2.3.2.2.2. Pelo teor do art. 6º, XVIII, “f”, da Lei de Licitação e Contratos Administrativos, fica nítido que treinamento de pessoal se enquadra como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. **Preenchido, logo, o requisito referido na letra “b” do item 2.3.2 deste Parecer.**
- 2.3.2.3. **PROFISSIONAL OU EMPRESA DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO**
- 2.3.2.3.1. Para satisfação da demanda administrativa, a Administração pretende contratar o INSTITUTO ENEGRECER DE GESTÃO EM INOVAÇÃO, DIVERSIDADE E SUSTENTABILIDADE LTDA, registrada com CNPJ nº 45.742.260/0001-70, cujo objeto social consiste nas atividades de consultoria em gestão empresarial, descritas como dentre de apoio à educação e de treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial, conforme consta no Comprovante de Inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas.
- 2.3.2.3.2. Cabe mencionar que a sociedade empresária possui atestados de capacidade técnica emitidos pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, pelo Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco e pelo Grupo JCPM – João Carlos Paes Mendonça.
- 2.3.2.3.3. Ademais, a Diretora Executiva e a Diretora de Operações são professoras, palestrantes e doutourandas em Direito, respectivamente, na Universidade Católica de Pernambuco e na Universidade Federal de Pernambuco, com vasta especialidade na em Direitos Humanos, Raça e Diversidade.
- 2.3.2.3.4. Sendo assim, **resta evidente que o caso trata sobre contratação de profissional ou empresa de notória especialização, na mesma temática da demanda administrativa, tendo cumprido a letra “c” do item 2.3.2 deste Parecer.**
- 2.3.2.4. **NÃO SER SERVIÇOS DE PUBLICIDADE E DIVULGAÇÃO (REQUISITO NEGATIVO)**
- 2.3.2.4.1. 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. **Considera-se atendido o requisito negativo, mencionado na letra “c” do item 2.3.2 deste Parecer.**





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

2.3.2.5. SERVIÇO ESSENCIAL E RECONHECIDAMENTE ADEQUADO À PLENA SATISFAÇÃO DO OBJETO DO CONTRATO

- 2.3.2.5.1. Com base no inciso XIX do art. 6º³, bem como no §3º do art. 74 da NLLCA⁴, a inexigibilidade mostra-se cabível quando o campo de especialidade da empresa permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.
- 2.3.2.5.2. Nesse ponto, vê-se que o Instituto Enegrecer demonstrou, a partir de atestados de capacidade técnica, objeto social da empresa, área de especialidade das sócias administradoras, notas de empenho emitidas por órgãos públicos, que desempenhou anteriormente cursos e eventos com matéria similar ao assunto a ser ministrado no treinamento que a Administração promoverá aos servidores.
- 2.3.2.5.3. Em síntese, embasados nos documentos constantes nos autos deste Processo, **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 INSTITUTO ENEGRECER DE GESTÃO EM INOVAÇÃO, DIVERSIDADE E SUSTENTABILIDADE LTDA para prestação de curso de treinamento de pessoal.**

2.4. ASPECTOS LEGAIS DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

2.4.1. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA E, SE FOR O CASO, ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR, ANÁLISE DE RISCOS E TERMO DE REFERÊNCIA (ART. 72, I, LLCA)

- 2.4.1.1. Juntou-se Documento de Formalização de Demanda – DFD, documento essencial ao processo de contratação direta, nos termos do art. 72, I, da LLCA, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

³ 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;

⁴ 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.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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

2.4.2. ESTIMATIVA DE DESPESA (ART. 72, II, LLCA)

2.4.2.1. A estimativa de despesa visa a demonstrar a compatibilidade do preço ofertado aos valores mercadológicos.

2.4.2.2. A estimativa de despesa deve ocorrer nos termos do art. 23 da LLCA, consoante disposto no art. 72, II, da LLCA e orientado em precedentes administrativos, notadamente os Pareceres Jurídicos nº 04/2024-PL, nº 05/2024-PL e nº 12/2024-PL.

2.4.2.3. A estimativa de despesa **de serviços em geral** deve ser realizada por meio da utilização, cumulativa ou isolada, dos parâmetros indicados nos incisos do §1º do art. 23 da LLCA. Na impossibilidade, pode-se estimar com base no § 4º do mesmo dispositivo de Lei:

§ 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.**

2.4.2.4. Nos autos, constam duas notas de empenho emitidas pelos Tribunais Regionais Eleitorais de Pernambuco e de Alagoas em razão da prestação de cursos de capacitação oferecidos pelo Instituto Enegrecer.

2.4.2.5. Ressalta-se que a nota de empenho do TRE/PE, datada de 14/04/2023, tem prazo superior a um ano, razão pela qual, de acordo com texto expresso da Lei, não é possível a sua utilização.

2.4.2.6. No entanto, o empenho do TRE/AL foi emitido em 11/12/2023 e, logo, pode ser utilizada para estimar a despesa da contratação. **Resta, de tal forma, cumprido o §4º do art. 23 c/c art. 72, II, da LLCA.**

2.4.3. DEMONSTRAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS COM O COMPROMISSO A SER ASSUMIDO PELA AVENÇA (ART. 72, IV, LLCA)





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

2.4.3.1. Nos autos, fora incluída Nota de Reserva nº 2024NR000063, com o valor de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) referente ao oferecimento de curso para duas turmas, em compatibilidade com o preço ofertado na Proposta de Preços para cada treinamento. **Houve, assim, o atendimento ao disposto no art. 72, IV, da LLCA.**

2.4.4. REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO MÍNIMA NECESSÁRIA PARA CONTRATAÇÃO DIRETA (ART. 72, V, LLCA)

2.4.4.1. De acordo a prescrição do art. 72, V, da LLCA, o processo de contratação deve ser instruído com comprovação de requisitos de habilitação e de qualificação mínima necessária ao atendimento do objeto a ser contratado.

2.4.4.2. A eventual futura contratada apresentou os documentos de habilitação, notadamente atestados de capacidade técnica, Certidões de Regularidade Fiscal, Social e Trabalhista, inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, contrato social da empresa, carteira profissional da OAB/PE da sócia administradora, Sra. Manoela Alves dos Santos.

2.4.4.3. No item XX do Parecer nº 012/2024-PL, a Procuradoria firmou a compreensão de que a exigência de documentação pela Administração deve ser restrita à mínima necessária ao atendimento da demanda, consoante sobressai do trecho:

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.**

2.4.4.4. Com efeito, **considera-se atendido ao disposto no inciso V do art. 72 da LLCA.**

2.4.5. RAZÃO DE ESCOLHA DO CONTRATADO (ART. 72, VI, DA LLCA)

2.4.5.1. O comando normativo contido no art. 72, VI, da LLCA 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.

2.4.5.2. Ainda sob égide da Lei Federal nº 8.666/93, 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





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

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 8.666/1993⁵.

- 2.4.5.3. 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 anterior.
- 2.4.5.4. Com efeito, a Administração possui margem discricionária para seleção do contratado, observados os princípios administrativos basilares, notadamente os da impessoalidade e da isonomia. 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.
- 2.4.5.5. 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.
- 2.4.5.6. Vislumbra-se que, nos itens 11.2 e 11.3 do Termo de Referência, a Escola do Legislativo (Setor Requisitante) justificou a seleção da empresa, **tendo atendido o inciso VI do art. 72 da LLCA.**

2.4.6. JUSTIFICATIVA DO PREÇO (ART. 72, VII, DA LLCA)

- 2.4.6.1. O inciso VII do art. 72 da LLCA exige justificativa de preço da Administração.
- 2.4.6.2. No item 7 do ETP, o Setor Requisitante informa que **o valor da contratação é compatível os praticados pelo mercado**, nos seguintes termos:

O valor estimado da contratação por Treinamento, serão 02 (dois), é de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), perfazendo um valor global de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), sendo 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.

- 2.4.6.3. **Houve, portanto, o cumprimento do inciso VII do art. 72 da LLCA.**

⁵ Informativo nº 377 do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2186/2019 - Plenário. Informativo nº 377 do Tribunal de Contas da União, Acórdão 2186/2019 - Plenário.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

2.4.7. PARECER JURÍDICO E PARECER TÉCNICO (ART. 72, III, DA LLCA)

- 2.4.7.1. De acordo com o art. 72, III, c/c art. 53, §4º, da LLCA, o processo de contratação direta demanda prévia emissão de parecer jurídico que demonstre o atendimento dos requisitos exigidos.
- 2.4.7.2. Entretanto, §5º do mencionado do art. 53 da LLCA possibilita, por ato da autoridade jurídica máxima do Órgão, a dispensa de tal peça jurídica nos casos de contratação de baixo valor (dentre outras hipóteses).
- 2.4.7.3. Em vista tal previsão legal, consoante explanado no item 2.2 deste Parecer, a Portaria nº 01, de 19 de agosto de 2024, do Procurador Legislativo, tornou facultativa a emissão de exame jurídico prévio para contratação via inexigibilidade cujo valor não ultrapasse os limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75 da LLCA.
- 2.4.7.4. Apesar de dispensável, nos termos da referida Portaria, é viável, entretanto, a emissão de opinativo jurídico quando houver, em razão das peculiaridades do caso concreto, pertinência.
- 2.4.7.5. Nesse diapasão, é expedido controle de legalidade prévio por intermédio desta peça, satisfazendo, assim, o inciso III do art. 72 da LLCA.
- 2.4.7.6. Quanto aos pareceres técnicos, o referido inciso os tornou facultativo ao utilizar a expressão “se for o caso”. Desta feita, a manifestação de setores técnicos somente será necessária quando a Administração não considerar pertinente.
- 2.4.7.7. **Entende-se, logo, atendido o disposto no inciso III do art. 72 da LLCA.**

2.4.8. AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE (ART. 72, VIII, DA LLCA)

- 2.4.8.1. Consoante recomendação constante no item 2.2.13.3 deste Parecer, é mais apropriado que o parecer jurídico seja anterior à decisão autorizativa, a fim de viabilizar o controle de legalidade preventivo das contratações.
- 2.4.8.2. Assim, a resta ausente, até o presente momento, a decisão autorizativa, pois esta deve ser emitida posteriormente à presente manifestação.

2.5. PUBLICAÇÃO NO PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – PNCP (ART. 72, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LLCA)





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

- 2.5.1. Após a celebração do contrato, **deve-se proceder à publicação do ato autorizativo da dispensa ou do extrato do instrumento contratual no Portal Nacional de Compras Públicas – PNCP, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis**, com fundamento no art. 72, parágrafo único, c/c art. 94, II, § 1º, LLCA.
- 2.5.2. Reforça-se que a publicação no PNCP constitui condição de eficácia do contrato administrativo de modo que somente produzirá efeitos após sua devida publicação, dentro do lapso temporal de dez dias, ressalvada a hipótese de urgência.
- 2.5.3. Na hipótese de justificada urgência, é permitida a produção de efeitos desde a assinatura do contrato.
- 2.5.4. Salienta-se que **a situação de urgência não desobriga o Administrador do dever de publicar no PNCP, devendo fazê-lo no mesmo prazo de 10 (dez) dias úteis.**

3. CONCLUSÃO

- 3.1. Com fundamento em todos os argumentos jurídicos expostos e nos documentos constantes nos autos do Processo Administrativo nº 3234/2024, **opina-se pela possibilidade de contratar via inexigibilidade de licitação**, com fundamento 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 pelo INSTITUTO ENEGRECER DE GESTÃO EM INOVAÇÃO, DIVERSIDADE E SUSTENTABILIDADE LTDA⁶.
- 3.2. No que tange à submissão dos processos de contratação em geral à prévia análise desta Procuradoria Legislativa, diante do Parecer Jurídico nº 012/2024-PL e da publicação da Portaria nº 01/2024 do Procurador Legislativo, este Setor Jurídico entende que:
- 3.2.1.1. cabe à Procuradoria Legislativa expedir parecer jurídico de controle prévio de legalidade nos processos de contratação direta e de licitação, com base nos artigos 72, III, 53, caput e §4º, da LLCA c/c artigo 2º da Resolução nº 2.761, de 21 de dezembro de 2021, da Comissão Executiva;

⁶ Certifico, para os devidos fins, que a presente peça jurídica deixou de fazer referência às folhas dos atos processuais em razão de problemas técnicos do sistema de processos eletrônicos (“e-processos”), que emitiu a seguinte mensagem de erro: “Houve um erro ao publicar esta página https://e-processo.recife.pe.leg.br/consultas/documento_administrativo/pasta_digital/pastadigital Tipo de erro: PdfReadError Valor do erro: File has not been decrypted”. Informo ainda que tal defeito inviabilizou o acesso ao processo integral, mas não impediu a visualização dos atos processuais por meio dos “documentos acessórios”. Sendo assim, foi possível analisar os documentos, sem, no entanto, ver a respectiva numeração das folhas.





CÂMARA MUNICIPAL DO RECIFE
PROCURADORIA LEGISLATIVA

- 3.2.1.2. mostra-se mais apropriada a emissão de parecer jurídico antes da decisão administrativa de contratação direta ou ao final da fase preparatória da licitação, com fundamento no “caput” e no §4º do artigo 53 da LLCA;
- 3.2.1.3. a partir de 20 de agosto de 2024, passou a ser possível a dispensa de submissão, à Procuradoria Legislativa, dos processos de contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade, quando o valor não ultrapassar os limites estabelecidos nos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021; e de contratações de baixa complexidade, cuja entrega de bem seja integral e imediata, no prazo de até 30 (trinta) dias da solicitação de fornecimento, e não envolva obrigações futuras, inclusive referente à assistência técnica;
- 3.2.1.4. continua a ser obrigatória a emissão de parecer jurídico pela Procuradoria Legislativa nas demais hipóteses de contratação não contempladas na Portaria nº 01/2024 do Procurador Legislativo;
- 3.2.1.5. a emissão de parecer jurídico se manteve obrigatória em todos os processos de contratação direta e de licitação de 31 de dezembro de 2023 até 20 de agosto de 2024;
- 3.2.1.6. nos casos em que a submissão à análise deste Setor Jurídico for obrigatória, a simples oposição de visto jurídico em parecer elaborado por outro Departamento não é suficiente, sendo necessária a emissão de opinativo desta Procuradoria via parecer jurídico.

Recife/PE, 09 de outubro 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: 09/10/2024 11:42

Assinado digitalmente por
CARLOS EMANUEL DE
ALBUQUERQUE ALVES
Data: 09/10/2024 13:59

16

