



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

PARECER JURÍDICO Nº 2292/2024

ORIGEM: Procuradoria Geral do Município

DESTINO: GAPRE – Secretarias - SL

ASSUNTO: Análise Contratação DPM Educação – Registro de Preços 82, §6º.

DATA: 15/07/2024

Gabinete do Prefeito

Protocolo Nº 1186

Em 23/07/24

Fernando

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. REGISTRO DE PREÇOS – ART. 82, §6º, NLL. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - ART. 74, III, F, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL. EMPRESA DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. CURSOS TÉCNICOS. ANÁLISE DA VIABILIDADE JURÍDICA. RECOMENDAÇÕES. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada pela SMF para análise jurídica e elaboração de parecer acerca da viabilidade em prosseguir com a contratação da empresa **DPM Educação Ltda, CNPJ 13.021.017/0001-77**, por Registro de Preços (art. 82, §6º) realizados por inexigibilidade de licitação (art. 74, III, f), da Lei 14.133/2021, para futura prestação de serviço especializado de natureza predominantemente intelectual para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, sob demanda das diversas Secretarias, nos moldes apresentados e conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

O expediente foi instruído, em síntese, com os seguintes documentos: Ofício 085/2024-SMF; Documento de Formalização de Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência contendo condições contratuais; Ofício 036/2024- DPM Educação, com proposta orçamentária; Nota Técnica Borba, Pause & Perin; Comprovantes de Notória Especialização; comprovantes de inscrição e de situação cadastral da contratada; certidão negativa TCU; certificado de regularidade do FGTS; certidão negativa de débitos trabalhistas; certidão negativa de tributos estaduais; certidão negativa de débitos federais; certidão negativa de débitos municipais do Município de Porto Alegre; certidão CGU; documentos da empresa; declarações pertinentes à contratação; comprovação da qualificação técnica da contratada.

É o relatório. Passo a emitir o opinativo.

II – FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, pelo Órgão de Assessoramento Jurídico.

O presente processo administrativo veicula consulta acerca da possibilidade jurídica de Registro de Preços realizados por inexigibilidade de licitação, para futura contratação, sob demanda, da empresa **DPM Educação Ltda, CNPJ 13.021.017/0001-77**, para prestação de serviço

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Rua XV de Novembro, nº 438 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: juridico@cacapava.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

especializado de natureza predominantemente intelectual para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, sob demanda das diversas Secretarias do Município de Caçapava do Sul, nos moldes apresentados e conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos. A demanda foi iniciada pela SMF, que instaurou a necessidade da futura contratação.

Em tempo, oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do Art.8º, §3º da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Neste contexto, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Rua XV de Novembro, nº 438 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: juridico@cacapava.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

Nesse contexto, é oportuno destacar que os procedimentos licitatórios são regidos pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, isonomia, publicidade, proibição administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, economicidade, competitividade e eficiência, conforme preconiza o artigo 37 da Constituição Federal e o artigo 5º da Lei 14.133/2021.

Cumprido salientar, que no processo em comento a análise do presente é restrita aos parâmetros determinados pelas legislações atinentes à temática, qual seja, a Lei nº. 14.133/2021, em especial, o art. 82, § 6º, e o Decreto Municipal nº 5.215/2023, em seu Capítulo IX, arts. 93 e ss.

Pois bem, conforme bem pontuado na Nota Técnica da consultoria Borba, Pause & Perin, a contratação poderia se dar através de 3 previsões na legislação, quais sejam: a) Inexigibilidade na forma do art. 74, III, f; b) dispensa, na forma do art. 75, II; e, Registro de Preços na forma do art. 82, § 6º, todos da Lei nº 14133/2021.

Considerando que a NT faz parte do presente procedimento, reporto-me à sua fundamentação, em específico no que se refere a forma elencada na alínea 'c' do parágrafo anterior, com o fito de esclarecer que o Registro de preços está regulamentado no Decreto 5.215/2023 e, também, que sendo esta a escolha da Administração, por oportunizar que a solução seja aplicada em todas as Secretarias do Município de Caçapava do Sul.

Ademais o SRP está contemplado no art. 6º, XVI, da NLL, assim como os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual previstos no inciso XVIII, do mesmo artigo.

O fornecedor foi selecionado por sua vasta expertise no que diz respeito aos temas afetos à Administração Pública, sendo que seus treinamentos e aperfeiçoamentos tem origem na longínqua década de 1960, tendo ministrado cursos para mais de 130 mil alunos somente a partir de 2012, o que caracteriza sua notória especialização.

Salientamos ainda o disposto no artigo 11, da Lei 14.133/2021 que enfatiza que além da garantia do tratamento isonômico entre os eventuais interessados, a licitação destina-se à obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Vantajosidade não se confunde com menor preço, mas com obtenção do bem ou serviço que melhor satisfaça o interesse da Administração.

Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, *conditio sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses já elencadas, autorizando a Administração a realizar contratação direta, sem licitação.

A norma esculpida no art. 82, § 6º da Lei 14.133 de 2021, a qual permite o Registro de Preços ser utilizado nas hipóteses de **inexigibilidade** e de dispensa de licitação para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade, é o que respalda a escolha, aliado ao fato de

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Rua XV de Novembro, nº 438 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: juridico@cacapava.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

que no entendimento desta PGM, plenamente caracterizada a inexigibilidade para contratação da DPM Educação para ministrar os treinamentos e aperfeiçoamento dos Servidores Públicos das diversas Secretarias Municipais de Caçapava do Sul.

Desse modo, analisando os autos e o vasto currículo da contratada tem-se comprovada a notória especialização e a natureza dos serviços técnicos especializados, justificando a impossibilidade de competição.

Logo, consoante a justificativa/objetivo e detalhamento da contratação c/c as declarações postas, portanto, considerando a justificativa, objetivo e detalhamento da contratação, assim como os documentos juntados, justifica-se tecnicamente que os serviços a serem contratados são os aptos a atender à necessidade da Administração.

A presente manifestação referencial tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

No caso em tela, dar-se-á para fins de contratação de empresa especializada em prestação de serviços técnicos de natureza singular, para capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de Servidores, conforme descritos no Termo de Referência.

Ressalte-se a previsão constante no art. 2º, V, da Lei nº 14.133/2021 que estabelece a sua aplicação nos casos de prestação de serviços, inclusive “serviços técnico-profissionais especializados”.

Atente-se que a Lei nº 14.133/2021 elenca dentre seus diversos princípios que devem ser observados em sua aplicação, notadamente os Princípios da Impessoalidade, Moralidade, Eficiência, do Interesse Público, da Probidade Administrativa e da Motivação.

A excepcionalidade permite a Administração Pública realizar contratações diretas, nas hipóteses em que o procedimento licitatório é dispensado, consoante art. 75; naquelas em que ele é inexigível, conforme art. 74; e nas que se melhor se amoldam ao presente caso (registro de preços para futura contratação, sob demanda, por inexigibilidade) forte no art. 82, §6º, ambos da Lei 14.133/2021.

Assim, no que se refere a inexigibilidade, no art. 74 da Lei nº 14.133/2021 do novo estatuto licitatório, o legislador traz um rol exemplificativo de situações que podem caracterizar essa ausência de competição, e, conseqüentemente, levar à inexigibilidade, incluindo-se aí as contratações de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área, podendo ser comprovada conforme indicado no § 3º do mesmo dispositivo legal, vejamos:

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

[...]

§3º: 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

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Rua XV de Novembro, nº 438 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: juridico@cacapava.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.
[...]

Atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a especialização notória, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação, o que acarreta a necessidade de demonstrar experiência, credibilidade e confiança na prestação dos serviços contratados, motivo pelo qual não se verifica viável a competição.

A notória especialização não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço. Os serviços previstos na lei podem ser prestados por vários especialistas, ou seja, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração Pública, outros também podem dominá-la; no entanto, todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.

Quanto a necessidade de se demonstrar a singularidade trazemos a decisão da Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União – AGU, através do Parecer n.º 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU, que entendeu pela “desnecessidade da singularidade para contratação do inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021”, cuja ementa transcreve-se abaixo:

EMENTA: LEI 14.133, DE 2021. ART. 74, III. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. REQUISITOS. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO.

Não se fala, em singularidade do serviço na medida que tantos outros profissionais poderiam prestá-lo, mas na exigência de comprovação de que, por força da confiança depositada em determinado prestador de serviço, apenas ele está apto a atender os anseios do ente público.

Constata-se, dessa forma, que a escolha do notório especialista não ficará adstrita ao arbítrio do gestor público. A motivação para sua escolha será indispensável e para tanto, a confiança depositada no prestador de serviço torna-se de extrema relevância.

Não obstante o entendimento acima, o qual nos filiamos, é importante destacar que a empresa contratada preenche as seguintes circunstâncias:

a) os serviços são específicos e possuem peculiaridades quanto à maneira e o modo de prestação, somente podendo ser realizados com confiabilidade por pessoas habilitadas e capacitadas;

b) os serviços apresentam complexidade técnica e devem ser feitos sob encomenda por um técnico, devendo este reunir um conjunto de atributos que não podem ser mensurados por critérios objetivos; e

c) os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais.

Analizada a possibilidade jurídica do processo, é imperioso verificar a regularidade do procedimento, conforme as determinações da Lei

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Rua XV de Novembro, nº 438 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: juridico@cacapava.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

nº 14.133/2021, haja vista que a notória especialização restou comprovada, considerando a documentação juntada aliada ao requisito da confiabilidade do gestor na empresa sob análise.

DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Passamos a análise da observância dos requisitos legais impostos. Nesse particular, observa-se que o artigo 72 da Lei 14.133/2021, assim dispõe:

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

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

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

Assim, passamos a verificar se o procedimento em análise obedece aos comandos legais supracitados.

DAS ETAPAS DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO E EXAME JURÍDICO DOS RESPECTIVOS DOCUMENTOS

Conforme documentos anexos, tem-se que o procedimento encontra-se instruído com documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

Salienta-se que o Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela Administração Pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da **ata de registro de preços**, o prazo para execução do contrato e as sanções.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração Pública, cabe a essa assessoria jurídica orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Rua XV de Novembro, nº 438 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: juridico@cacapava.rs.gov.br



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, a contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação, ou nos atos preparatórios que antecederam a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade.

Tais quesitos, segundo os incisos do art. 62 da mesma Lei, englobam habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira. Os autos foram instruídos com a comprovação da regularidade na habilitação da empresa.

O artigo 72, VI e VII, da Lei 14.133/2021 estabelecem a necessidade de instruir os autos com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço, restam atendidos os pré-requisitos.

Atente-se, também, para a exigência e necessidade de cumprimento, no momento oportuno, da obrigatoriedade constante no parágrafo único do art. 72 da Nova Lei de Licitações, o qual determina que “o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial”.

Nesse particular, cumpre chamar atenção para o artigo 94 da Lei 14.133/2021 que assim dispõe:

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:

- I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
- II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, § único e 94 da Lei 14.133/2021).

Quanto a minuta do contrato esta **deverá ser devidamente juntada aos autos**, e estar em consonância com aos requisitos insculpidos no art. 92 da Lei de Licitações.

Desta forma, é possível aferir que os autos do processo, encontram-se devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, para que ocorra O Registro de Preços, forte no art. 82, §6º, da Lei Federal nº 14.133/2021, para futura contratação por inexigibilidade de licitação, sob demanda da Administração Municipal.

Assim, após cuidadosa análise dos autos, em atendida a ressalva, a Procuradoria Jurídica não vislumbra, salvo melhor juízo, qualquer obstáculo à sua legalidade.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela POSSIBILIDADE de Registro de Preços, realizado por

PROCURADORIA GERAL DO MUNICIPIO

Rua XV de Novembro, nº 438 – Centro – CEP 96570-000 – Caçapava do Sul, RS.
Telefone: (55) 3281-2177 - e-mail: juridico@cacapava.rs.gov.br





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA DO SUL

CNPJ 88.142.302/0001-45 – www.cacapava.rs.gov.br

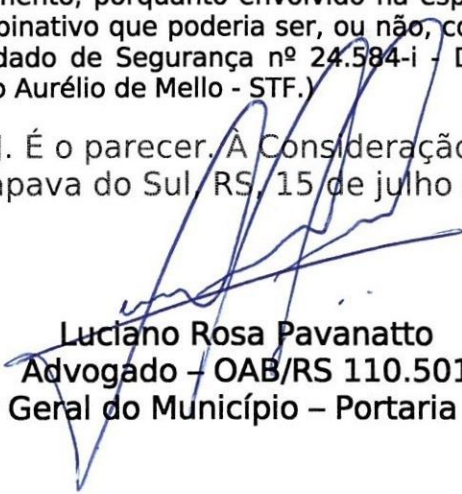
Inexigibilidade de Licitação, para futura contratação direta da empresa **DPM Educação Ltda, CNPJ 13.021.017/0001-77**, para prestação de Serviços de treinamento e aperfeiçoamento de Servidores Públicos do Município de Caçapava do Sul/RS, nos moldes apresentados e conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Por fim, ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculado ao administrador em sua decisão.

Nesse sentido é o entendimento do STF que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, técnico/jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-I - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.)

S.M.J. É o parecer. À Consideração Superior.
Caçapava do Sul, RS, 15 de julho de 2024.


Luciano Rosa Pavanatto
Advogado – OAB/RS 110.501
Procurador Geral do Município – Portaria 23.376/2021

DE ACORDO
23/07/24
