



000088

ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

PARECER 19/2024

Itaporanga D'Ajuda (SE), 12 de abril de 2024.

EMENTA: Inexigibilidade de licitação. Serviços técnicos especializados. Exame da legalidade. Regularidade.

CONSULENTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA.

CONSULTADO: ALVES & MANDARINO ADVOCACIA, inscrita no CNPJ com o n. 22.940.556/0001-09 e com domicílio na Avenida Dr. Roosevelt Dantas Cardoso de Menezes, n. 1.134, bairro Centro, CEP 49.010-410, Aracaju (SE).

ASSUNTO: Inscrição em evento de capacitação.

BASE LEGAL: Art. 53 da Lei de n. 14.133/2021.

1. RELATÓRIO

1. Foi nos solicitado pelo Consulente a análise, para emissão de parecer de jurídico, de procedimento de contratação direta na forma de inexigibilidade de licitação e cujo objeto é a contratação, pelo Poder Legislativo desta municipalidade, de inscrição no evento **O DOMÍNIO DA ORATÓRIA E O MARKETING PESSOAL E POLÍTICO PARA O LEGISLATIVO E EXECUTIVO**, a ser realizado pela **ECOS TREINAMENTOS E CURSOS LTDA**.

2. O procedimento foi instaurado visando a satisfazer justificada necessidade administrativa e instruído com a documentação prevista no art. 72 da Lei de n. 14.133/2021, acima reproduzido, com especial destaque para as razões de escolha do fornecedor – fundada que foi em pesquisa de preços praticados por aquela entidade para serviços semelhantes.



ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

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.

3.

É o relatório.

2. DO ESCOPO E DAS LIMITAÇÕES DO PARECER JURÍDICO

4.

Prima facie – e com vistas a aclarar a metodologia de trabalho utilizada na confecção do presente parecer –, impende tecer considerações quanto ao seu escopo e limitações.

5.

O art. 53, *caput* e § 4º, da Lei de n. 14.133/2021, abaixo reproduzido, exige que as minutas de editais de licitação e dos contratos a serem celebrados pela Administração Pública sejam previamente examinadas e aprovadas pelo seu órgão de assessoria jurídica.

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.

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



ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

6. A exegese puramente gramatical do referido dispositivo poderia conduzir o intérprete à errônea conclusão de que, dada a necessidade de prévia aprovação por aquele órgão, a sua manifestação se revestiria de caráter vinculante. Tal não é, contudo, o entendimento histórico do Supremo Tribunal Federal (STF), que reconhece expressamente que os pareceres proferidos quando da análise dos atos que precedem contratação pública têm natureza opinativa apenas, e não vinculante.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX.

I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que **o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. [...]

III. - Mandado de Segurança deferido.¹

7. Ademais de despido de caráter vinculante, faz-se precípuo pontuar que, quando de sua análise, debruça-se o parecerista sobre a legalidade dos atos praticados, e não sobre a sua oportunidade e conveniência. Fosse tal expediente admitido, estaria o parecerista usurpando o papel do próprio gestor, a quem legitimamente compete o exame o destes critérios do ato administrativo. Outro não é o entendimento da doutrina, conforme visto nas lições de RONNY CHARLES LOPES DE TORRES:

O advogado parecerista, de forma alguma, apresenta-se como "responsável por contas", não é ordenador de despesas e, em sua atividade, não pratica ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe a uma análise dos aspectos de legalidade que envolvem as minutas previstas no parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93,

¹ STF. MS 24073, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2002, DJ 31-10-2003 PP-00029 EMENT VOL-02130-02 PP-00379.



ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual de administrador, em seu âmbito discricionário.²

8. Assentadas, pois, as premissas metodológicas do presente trabalho – de natureza opinativa e que tem por objeto o exame da legalidade dos atos postos à nossa apreciação – adentremos no parecer propriamente dito.

3. FUNDAMENTAÇÃO

9. Feitas as considerações acima sobre o atual estado do procedimento, cumpre-nos agora opinar pela validade da sua fase interna. Para tanto, devemos nos ater às disposições da Lei de n. 14.133/2021, fazendo um comparativo entre estas e os fatos ocorridos ao longo do procedimento de contratação direta.

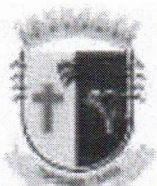
10. Como regra geral, é cabível a inexigibilidade de licitação nos casos de inviabilidade de competição. Acerca das hipóteses genéricas em que este procedimento de contratação direta é admitido, leciona RONNY CHARLES LOPES DE TORRES:

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

No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser do formalismo licitatório é tal atendimento, através da seleção da melhor proposta.³

² DE TORRES, Ronny Charles Lopes. **Leis de licitações públicas comentadas**. 9. ed. São Paulo: JusPodium, p. 490.

³ DE TORRES, Ronny Charles Lopes. **Leis de licitações públicas comentadas**. 9. ed. São Paulo: JusPodium, p. 367.



ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

11. O art. 74, inciso III, alínea "f", daquele diploma, por sua vez, especifica como hipótese de inexigibilidade de licitação a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para execução de assessorias ou consultorias técnicas.

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

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

12. É precisamente o caso dos autos, dados os atributos especiais do serviço cuja execução se almeja, em que a inexigibilidade de licitação se impõe diante da impossibilidade de um julgamento objetivo das propostas de sua realização, o que inviabiliza a competição entre licitantes.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;



ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
- XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
- XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
- XIX - os casos de extinção.

13. Também regular está a minuta do contrato administrativo a ser celebrado, que não necessariamente deve conter todas as cláusulas essenciais contempladas no art. 92 daquele diploma, acima transcrito. Mais uma vez, recorre-se aqui aos ensinamentos de MARÇAL JUSTEN FILHO:

O texto do *caput* do art. 55 induz à necessidade de que todo contrato administrativo contenha as cláusulas numeradas nos diversos incisos. Porém, nem todas as hipóteses dos diversos incisos são realmente obrigatórias. Ou seja, a ausência de algumas delas descaracteriza um contrato administrativo e acarreta a nulidade da avença. Quanto a outras cláusulas, sua presença é desejável, mas não obrigatória. São obrigatórias as cláusulas correspondentes aos incs. I, II, III, IV e VII. As demais ou são dispensáveis (porque sua ausência não impede a incidência de princípios e regras legais) ou são facultativas, devendo ser previstas de acordo com a natureza e as peculiaridades de cada contrato. [...]

Por outro lado, o art. 55 fornece um elenco que não se configura como exaustivo. Não há vedação a que outros temas sejam objeto de disciplina contratual.⁴

14. Por fim, o fornecedor contratado logrou, na forma do 62 da Lei de n. 14.133/2021, demonstrar a sua habilitação para a contratação,

⁴ *Idem.* p. 939.



ESTADO DE SERGIPE
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITAPORANGA D'AJUDA

tendo em vista a apresentação da documentação probante – atestados de capacidade técnica, certidões e declarações negativas e atos constitutivos – de suas qualificações jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira anexada aos autos do presente feito.

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:
I - jurídica;
II - técnica;
III - fiscal, social e trabalhista;
IV - econômico-financeira.

15.

É a fundamentação.

4. CONCLUSÃO

Ex positis, forçoso é concluir que, da comparação entre o procedimento de inexigibilidade de licitação adotado por esta municipalidade e aquele previsto na legislação que rege a matéria, houve subsunção daquele a este último, inclusive quanto à hipótese de cabimento, razão pela qual nos manifestamos pela regularidade da presente contratação direta.

Ressaltamos que a veracidade das informações e documentos apresentados é de inteira responsabilidade dos gestores públicos.

É o parecer.

**Alexandre
Mandarin
o Santana**

Assinado de forma
digital por Alexandre
Mandarin Santana
Dados: 2024.04.12
09:09:07 -03'00'

ALEXANDRE MANDARINO SANTANA
OAB/SE 8.825