



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº. 02/2022

CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA, CONSULTORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA E TREINAMENTOS DE PESSOAL (COM ENTREGA DE CERTIFICADOS) PARA A EQUIPE TÉCNICA ABRANGENDO A ÁREA DE CONTABILIDADE PÚBLICA, LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E NORMAS GERAIS DE FINANÇAS PÚBLICAS, PARA SUPRIR AS NECESSIDADES DA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTE DE ITABAIANA.

### 1. CONSULTA

Trata-se de encaminhamento para análise desta Assessoria Jurídico-Administrativa da possibilidade de Contratação de empresa especializada na prestação de serviços de assessoria, consultoria técnica especializada e treinamentos de pessoal (com entrega de certificados) para a equipe técnica abrangendo a área de Contabilidade Pública, Legislação Orçamentária e normas gerais de Finanças Públicas; Processamento e registro contábil da movimentação orçamentária e financeira encaminhada pelo órgão; Elaboração de balancetes mensais e prestação de contas anual; Assessoria no envio das informações para o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, por meio do SAGRES; Assessoria na



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro decorrente do aumento da folha de pagamento; Acompanhamento da tramitação dos processos do órgão junto ao Tribunal de Contas do Estado, quando solicitado pelo Contratante; Assessoria na elaboração de minutas de atos administrativos, desde que relacionadas ao objeto da nossa prestação de serviços; Assessoria na elaboração de minutas de convênios; Apoio *in loco* a equipe interna do órgão nas atividades de fechamento do movimento mensal, tudo para suprir as necessidades da Superintendência Municipal de Trânsito e Transporte de Itabaiana, para análise e emissão de parecer, nos termos do parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993.

## 2. PARECER

O Estado<sup>1</sup> tem como objetivo o atendimento ao interesse público. Para atingir esse objetivo, muitas vezes precisa contratar com terceiros para a realização de obras e serviços e aquisição de bens. No entanto, diversamente do que ocorre na iniciativa privada, o agente público não é livre para contratar com quem lhe aprouver, mas seus contratos dependem, via de regra, de um procedimento seletivo.<sup>2</sup>

Hely Lopes Meirelles conceitua licitação como:

*"o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais*

<sup>1</sup> Hely Lopes Meirelles, citando Darci Assunção, define Estado como "a organização pública, jurídica e política, criada para realizar o bem público com governo próprio e territorialidade" (*O Contrato de Gestão Pública*, 2000, p. 26).

<sup>2</sup> Sérgio Silva Roberto Seixas Rego "O inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 determina que a Administração Pública, aqui em sentido lato, somente poderá contratar obras, serviços, adquirir compras e alienações através de procedimento licitatório com vistas a obter a proposta mais vantajosa e proporcionar tratamento igualitário entre aqueles interessados em contratar com a Administração". Em prova síntese, no direito positivo, privado nacional, os particulares contratam e se obrigam com fundamento na teoria da autonomia da vontade, valendo dizer, contratam igualdade que do seu ponto de vista pareçam lhes mais vantajosa e que não seja proibido por lei. Assim, o particular pode contratar aquilo que deseja, desde que o objeto do contrato seja lícito. Dessa maneira, exsurgem aqui a vontade livremente manifestada dos particulares, com algumas exceções, as vinculadas aos temas do combinado, ou seja, obrando-se mutuamente diante do pactado, cabendo a cada um cumprir com a sua contraprestação. Todavia, diversamente quando o particular contrata com a Administração Pública. Nestes casos, a possibilidade responde ao dinamismo da oferta, subleitando-se a condições previamente estabelecidas pelo Edital. Diante daí, que muito embora a sua vontade também se manifeste, esta manifestação somente se dá no sentido de querer ou não contratar, pois as condições pré-contratuais e da contratação propriamente dita são previamente estipuladas pela Administração. Daí, porque, as relações contratuais entre a Administração e o particular (o administrado) são regidas por normas de Direito Administrativo, valendo dizer, normas do Direito Público, e do interesse do particular somente frente a supremacia e insusceptibilidade do interesse público.

Assim, o agente público ao exercer a sua função administrativa para contratar, deve convocar, chamar, chamar, chamar, a fim de se obter uma maior vantagem, seja técnica ou econômica, a maior quantidade possível de interessados, que atendendo tal finalidade, estarão acatando previamente as condições do contrato estabelecido pelo edital. (Processo Licitatório, contraditório e compra de bens de natureza jurídica, 2002, p. 77-78)



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

*oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos."*

Já o conceito de licitação dado por Celso Antônio Bandeira de Mello, enfatiza a concorrência entre os participantes:

*"Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Eriba-se na ideia de competição a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir"*

Sendo a **contratação** pretendida pela Administração Pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, como de fato se trata, tal negócio jurídico deverá estar em conformidade com os ditames do art. 37, "caput" e inciso XXI, da Constituição Federal, que dispõem "*in verbis*":

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte*  
[...]

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações."*

Em nível infraconstitucional, as aquisições e contratações efetuadas pela Administração Pública subordinam-se à Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, também, denominada Estatuto das Licitações e Contratos, ou, simplesmente, Lei das Licitações e Contratos, como estabelece o seu art. 1º, "*in verbis*":

---

\* MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 17 Ed. 2002 - p. 25

\* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo* - p. 465



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

*oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos."*

Já o conceito de licitação dado por Celso Antônio Bandeira de Mello, enfatiza a concorrência entre os participantes:

*"Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir."*

Sendo a **contratação** pretendida pela Administração Pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, como de fato se trata, tal negócio jurídico deverá estar em conformidade com os ditames do art. 37, "caput" e inciso XXI, da Constituição Federal, que dispõem "*in verbis*":

*"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

[...]

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações."*

Em nível infraconstitucional, as aquisições e contratações efetuadas pela Administração Pública subordinam-se à Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, também, denominada Estatuto das Licitações e Contratos, ou, simplesmente, Lei das Licitações e Contratos, como estabelece o seu art. 1º, "*in verbis*":

---

\* MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 17ª Ed. 2002. p. 25

\* MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Cursos de Direito Administrativo*. - p. 466



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

*Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.*

*Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.*

Assim sendo, o caso em tela devera estar balizado pelo que dispõe a Lei n. 8.666/93, denominada Lei das Licitações e Contratos, que rege as aquisições efetuadas pela Administração Pública federal, estadual, municipal e do distrito federal em conjunto com a Lei n. 10.520/2002, sendo necessária, em primeiro lugar, definir o que são bens e serviços comuns e a verificação da viabilidade de adoção do pregão.

## 2.1. DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE

No direito brasileiro, a licitação é a regra, sendo obrigatória sua adoção, pela Administração Pública, ressalvados os casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, estabelecidos na legislação ordinária.

Não se pode confundir dispensa de licitação com inexigibilidade de licitação; no primeiro caso, o objeto é licitável, apenas permitindo-se que a Administração, em determinados casos, dispense o procedimento licitatório, no segundo, o objeto não é licitável, tendo em vista a ocorrência de casos em que existe inviabilidade material ou jurídica de competição, o que torna a licitação impossível.

Na hoje vigente Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (art. 25), a lista dos casos de inexigibilidade de licitação é meramente exemplificativa, ou seja, o que comanda a inexigibilidade é a inviabilidade de competição, sendo apenas exemplificativos os casos a seguir arrolados. A única afirmação no sentido de que tal lista é taxativa encontra-se em José Cretella Júnior (op. cit.), sem qualquer justificação e em total descompasso com o texto legal.

Não incide, nos casos de inexigibilidade de licitação, o dever de licitar. A não realização da licitação decorre não de razão de conveniência administrativa, mas da inviabilidade de competição. Repito: a Lei não cria hipóteses de inexigibilidade de licitação, decorrentes de situações de inviabilidade de competição.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Logo, não apenas os objetos exemplificados nos três incisos do artigo 25 devem ser contratados pela Administração independentemente de licitação.

Quanto aqueles, a inviabilidade de competição é declarada expressamente pelo texto normativo.

Sempre que, no entanto, qualquer situação de inviabilidade de competição se manifestar no mundo do ser, disso decorrerá, necessariamente, a inexigibilidade de licitação.

Torno a insistir: a inexigibilidade de licitação decorre de situações de inviabilidade de competição, como se manifestem no mundo dos fatos. Incumbirá à Administração, em cada caso se distinto dos enunciados nas três hipóteses exemplificadas no artigo 25, demonstrar a efetiva verificação dessa situação de fato.

Segundo o mestre Hely Lopes Meirelles (2007, p. 286):

Serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional - exigida para os serviços técnicos profissionais em geral -, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento.

Numa primeira análise, conforme preceitua o art. 13, § 1o. da Lei n.º 8.666/93, esses serviços deverão ser contratados por meio da modalidade concurso. No entanto, quando esses serviços forem prestados por profissionais técnicos especializados ou empresas, ambos com notória especialização, passam a configurar as hipóteses de inexigibilidade de licitação. Face a essas características, tais serviços adquirem uma natureza de singularidade e a Administração Pública pode buscar esses profissionais ou empresas para executar seus contratos.

E o que nos ensina o professor Adilson Abreu Dallari (DALLARI, 2003, p.50):

Nem todo serviço técnico especializado enseja a pura e simples dispensa de licitação. Existem serviços que, não obstante requeiram acentuada habilitação técnica, podem ser realizados por uma pluralidade de profissionais ou empresas especializadas, indistintamente. A dispensa de licitação só poderá ocorrer quando um serviço técnico se tornar singular, ou seja, quando o fator



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

determinante da contratação for o seu executante, isto é, quando não for indiferente ou irrelevante a pessoa, o grupo de pessoas ou a empresa executante.

Nessa mesma esteira temos Marçal Justen Filho (1994, p. 170 e 172):

Os requisitos subjetivos do contratado decorrem diretamente da causa motivadora da inexigibilidade da licitação. Não se aplica o procedimento formal da licitação porque o serviço técnico-científico apresenta peculiaridades que o tornam específico, singular e inconfundível. Logo, somente particulares habilitados e capacitados poderão desenvolver o serviço de modo satisfatório. Se qualquer particular estivesse capacitado a desempenhar satisfatoriamente o serviço, não se caracterizaria ele como especializado, singular e inconfundível.

A singularidade também é definida por Celso Antônio Bandeira de Mello (2003, p. 500 e 502):

Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa conveniente e necessita para a satisfação do interesse público em causa.

Portanto, a notoriedade conceituada no § 1o. do art. 25, constitui-se num requisito a ser verificado pelo administrador, para se caracterizar a inexigibilidade de licitação.

Então, evidenciada a inviabilidade de competição, estará, o próprio interesse público, a impor o afastamento do procedimento licitatório.

Cumpramos verificarmos se estamos, no caso, diante de concreção da hipótese prevista no inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93, na qual, como vimos, a inviabilidade de competição é declarada expressamente pelo texto normativo. Passo, para tanto, a considerar os subsídios contidos na justificativa em anexo à consulta.

## 2.2. DA JUSTIFICATIVA



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Inobstante a já ter se pronunciado a Procuradoria quanto a necessidade dos serviços licitados serem executados pelo pessoal próprio e existente no órgão a justificativa é posta:

/.../

**CONSIDERANDO**, que esta Superintendência, pelas dificuldades impostas pelo modelo econômico atual, não teve a oportunidade de organizar esses tipos de serviços com o seu próprio pessoal, seja pela falta de qualificação profissional, seja pela rápida evolução da legislação que se abate diariamente sobre a Administração Municipal, requerendo, destarte, a contratação de empresa especializada em serviços de natureza técnica, que possua experiência comprovada na elaboração dos aludidos serviços, onde o prestador de serviço que se pretende contratar transmite segurança para a SMTT, através da confiabilidade operacional demonstrada em outras ocasiões nesta Superintendência e outros Entes Públicos que transacionam nesta municipalidade.

**CONSIDERANDO**, o Art. 13 do Decreto Municipal nº 040 de 14 de maio de 2015, que dispõe que a SMTT prestara todo o apoio administrativo, técnico e financeiro ao Conselho Diretor e ao FUNDETRANS, necessarios ao pleno funcionalmente de suas atividades.

**CONSIDERANDO**, que desde o ano anterior foi solicitado pela Procuradoria deste órgão a adequação de pessoal profissionalizado para atender as demandas desta Superintendência, seu Conselho Diretor e o FUNDETRANS aos quais também presta apoio técnico, administrativo e financeiro, porém não foi atendida pela gestão anterior e, logo, a atual gestão não encontrou tempo hábil para tal.

/.../

É preciso ressaltar que antes da escolha da modalidade de licitação adequada se faz necessária a análise da possibilidade da licitação, principalmente com a existência de recomendação, fato este a ser observado pela administração pública.





ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

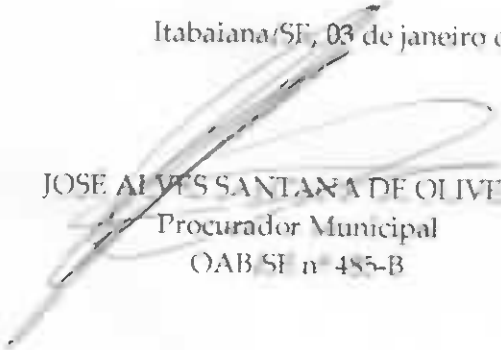
3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, após análise pela Procuradoria da minuta e seus anexos, entendemos que os mesmos estão dentro dos aspectos de legalidade, encaminhem-se os autos ao Superintendente da Autarquia para conhecimento.

Em o parecer, salvo melhor juízo.

A consideração superior.

Itabaiana/SE, 03 de janeiro de 2022.

  
JOSE ALVES SANTANA DE OLIVEIRA  
Procurador Municipal  
OAB SE nº 485-B