



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

PARECER JURÍDICO Nº. 004 /2022

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. DISPENSA. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL E GERENCIAL, PARA OFERTAR O CONGRESSO "I CONGRESSO DE LICITAÇÕES DO NORDESTE (A NOVA LEI DE LICITAÇÕES)", PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SUPERINTENDÊNCIA MUNICIPAL DE TRÂNSITO E TRANSPORTES DESTE MUNICÍPIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. POSSIBILIDADE.

1. CONSULTA

Trata-se de encaminhamento para análise desta Assessoria Jurídico-Administrativa da possibilidade de Contratação de empresa especializada no treinamento e aperfeiçoamento profissional e gerencial, para ofertar o congresso "I CONGRESSO DE LICITAÇÕES DO NORDESTE (A NOVA LEI DE LICITAÇÕES)", para análise e emissão de parecer, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993.

2. PARECER



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

O Estado 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 proporcionar iguais 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."*<sup>3</sup>

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

*"Licitação – em suma sintese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas tratar determinadas relações de conteúdo patrimonial para escolher a proposta mais vantajosa às"*

<sup>2</sup> Hely Saúl Milszky, citando Darcy Azambuja, define Estado como "a organização política organizada de uma sociedade para realizar o bem público, com governo próprio e território determinado." (D. *Curso de Gestão Pública*, 2003 – p. 26)

<sup>3</sup> Segundo Silva Roberto Seixas Rego: "O inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988 determina que a Administração Pública, qualquer que seja, somente poderá contratar obras, serviços, compras e alienações, através de procedimento licitatório, visando a obter a proposta mais vantajosa e proporcionar tratamento igualitário entre aqueles interessados em contratar com a Administração (...). Em breve síntese, se direito público prevalece, normal os particulares contratam e se obrigam em função da teoria da autonomia da vontade, válida para contratar aquilo que de seu ponto de vista pareçam lhes mais vantajoso a que de seu ponto de vista. Assim, o particular pode contratar aquilo que desejar, desde que o objeto do contrato seja lícito. Desse modo, assazge que a vontade livremente manifestada dos particulares, com algumas exceções, os vincula em seus termos do contrato, ou seja, obrigam-se estritamente diante do pactuado, cabendo a cada um cumprir com a sua contraprestação. Todavia, diverso ocorre quando o particular contrata com a Administração Pública. Nestes casos, a interessada responde o cumprimento de suas obrigações e condições previamente estabelecidas pelo Estado. Decorre 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, o porquê as relações contratuais entre a Administração e o particular na administração são reguladas por normas de Direito Administrativo, valendo dizer, normas de Direito Público onde o interesse do particular sucumbe frente a supremacia e responsabilidade do interesse público."

Assim, a vontade pública no exercício do seu função administrativa para contratar deve unicamente visar ao interesse público, ou seja, obter uma maior vantagem seja técnica ou econômica, a maior quantidade possível de interessados, que atendendo tal chamado estarão contratando previamente as condições do contrato estabelecido pelo ente. (Processo licitatório, contraditório e ampla defesa, doutrina e jurisprudência, 2002, p. 27, 78)

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrat. Administrativo*. 17. Ed. 2002 – p. 25



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

*conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenham 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:*

*[.]*

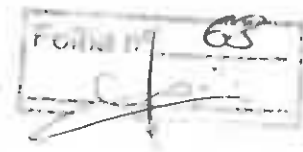
*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas 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**”:

*“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 deverá estar balizado pelo que dispõe a Lei n. 8.666/93, denominada Lei das Licitações e Contratos.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

## 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.

Estabelece o art. 37, inciso XXI, da Carta Magna, a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções a regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

E de se ressaltar que, no caso de capacitação de servidores, para a contratação direta via inexigibilidade de licitação é necessário o preenchimento de alguns requisitos básicos, previstos no art. 25, II, da Lei n.º 8.666/93:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Sobre o tema assim dispõe a Súmula 252 do Tribunal de Contas da União:

“A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n.º 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.”

Assim, extraem-se da norma três elementos para a configuração da inexigibilidade: (1) que os serviços sejam enquadrados pela Lei n. 8.666/93 como técnicos especializados; (2) que seja singular; e (3) possua notória especialização.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Sendo assim, o legislador Constituinte admitiu a possibilidade de existirem casos em que a licitação poderá deixar de ser realizada, autorizando a Administração Pública a celebrar, de forma discricionária.

Destarte, é possível avistar nos autos com a justificativa:

[...]

*Considerando* que a contratação de empresa especializada na confecção de talonários de **Considerando** a necessidade precípua do Poder Público em atender a legislação, cumprir com os prazos legais e manter, no órgão Público Municipal, a organização, padronização e integração dos procedimentos de todos os setores concluímos sobre a importância e a obrigatoriedade da contratação dos aludidos serviços, já que é imprescindível para a boa execução dos serviços, pois visa a capacitação profissional dos seus servidores.

*Considerando* que a empresa INCCOP Serviços LTDA é uma empresa capacitada, conforme atestados de capacidade técnica constantes no processo, por ter fornecido serviço similar a outros órgãos no Estado de Sergipe que oferece um facilitador qualificado para tal serviço. E, conforme ementa do curso é visível a sua importância para aperfeiçoamento e atualização aos servidores desta Superintendência;

*Considerando* que a INCCOP Serviços LTDA ofertará o **"I CONGRESSO DE LICITAÇÕES DO NORDESTE (A NOVA LEI DE LICITAÇÕES)"**, para aperfeiçoamento de pessoal, com técnicos capacitados para tal, conforme dispõe o art. 13, VI da Lei de Licitações, a saber:

**Art. 13.** Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

[...]

VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

[...]

*Considerando*, que a contratação da empresa INCCOP Serviços LTDA gera economia para nosso órgão de trânsito municipal, visto que, o custo, o tempo e o deslocamento, para a participação no referido congresso são pequenos, oportunizando que os servidores deste órgão possam fazer-se presentes, pois a empresa ofertará o mesmo no Estado de Sergipe, mais precisamente em Aracaju;

*Considerando* o ótimo nível dos facilitadores técnicos especializados, ofertado no congresso pela empresa INCCOP Serviços LTDA. Com Doutorado e Mestrado em Direito, diversas especializações, assim como palestrantes de inúmeros cursos e autores de livros e criadores de portais especializados em licitação;

*Considerando* que o público alvo são servidores públicos que atuam nas áreas de licitações, controle interno e finanças. Caso que esta Superintendência se encaixa, além de se preocupar com a regular capacitação e atualização dos seus servidores;



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

*Considerando* que a empresa INCCOP Serviços LTDA com base em sua especialidade, preenche os requisitos estabelecidos no Art. 13 e no Art. 25 na Lei 8.666/1993,

*Considerando* que o preço contratual a ser pactuado, encontra-se compatível com o praticado no âmbito da Administração Pública Municipal. Observando, ainda, que a empresa INCCOP Serviços LTDA, sempre oferece preço compatível a qualidade dos serviços prestados, bem como, próximo ao praticado no mercado;

Pelos substratos fáticos, jurídicos e probatórios acima descritos, opina a Comissão de Licitação da Superintendência Municipal de Itabaiana SE, no mesmo diapasão se pronuncia favoravelmente a celebração do contrato, com a inexigibilidade de licitação, em harmonia com todos os diplomas legais aqui referenciados,

[...]

Como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o mercado, devendo essa adequação restar comprovada nos autos, eis que a validade da contratação depende da razoabilidade do preço a ser desembolsado pela Administração Pública.

2.2 - DO PARECER ENQUANTO INSTRUMENTO  
OPINATIVO

Inobstante toda a explanação é necessário esclarecer que o presente é mero instrumento opinativo, um direcionamento do que deve ser observado. Veja-se o art. 42 da Lei 9.784/99, que delimita os conceitos de parecer "obrigatório" e "vinculante", abordando as gradações entre eles e apontando seus efeitos no campo administrativo:

"Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

§ 1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§ 2º Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento."



Folha nº 71

ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

Ao comentarem o referido artigo, Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari fortalecem a tese de que o parecer vinculante *é a própria decisão* e, portanto, descaracteriza-se absolutamente como peça opinativa:

“Parecer jurídico, portanto, é uma opinião técnica dada em resposta a uma consulta, que vale pela qualidade de seu conteúdo, pela sua fundamentação, pelo seu poder de convencimento e pela respeitabilidade científica de seu signatário, mas que jamais deixa de ser uma opinião. Quem opina, sugere, aponta caminhos, indica uma solução, até induz uma decisão, mas não decide.

É difícil entender a distinção entre pareceres vinculantes e não-vinculantes contida no art. 42 da Lei 9.784, de 1999, pois parecer vinculante não é parecer: é decisão. O que pode ocorrer é a existência de despacho normativo da autoridade superior fixando um determinado entendimento oficial para um assunto específico, vinculando o comportamento administrativo nos casos supervenientes; não é o parecer que é vinculante, mas o despacho (decisão) que o tornou de observância obrigatória. Quando houver despacho normativo sobre determinado assunto o ‘parecer’ dado em caso superveniente deve apenas mencionar tal situação ou, ao contrário, destacar particularidades que justifiquem para aquele específico e determinado caso (que é diferente da situação-tipo que ensejou a edição do despacho normativo) solução diversa.”

Essa observação, aplicável a outras ilustrações legislativas, é corroborada pela acurada análise doutrinária do mestre Hely Lopes Meirelles, que assinala o fato de que “o que subsiste” como ato administrativo é o ato de aprovação; e confirma, ainda, a tese de que o parecer somente pode ser vinculante para a Administração, se “a lei exigir”:

“[...] *pareceres administrativos* são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, *salvo se aprovada por ato subsequente*. Já então o que subsiste como ato administrativo *não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação*, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.

\* FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 140-141. Vide ainda CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Processo administrativo federal - Comentários à Lei 9.784 de 29.1.99*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 202.

\* MEIRELLES, Hely Lopes. *Estudos e pareceres de Direito Público*. Vol. 12. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 256.



ESTADO DE SERGIPE  
MUNICÍPIO DE ITABAIANA  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

---

É preciso ressaltar que a modalidade de licitação adequada depende análise responsável assim como da inexistência de processo anterior com idêntico objeto, fato este a ser observado pela CPL.

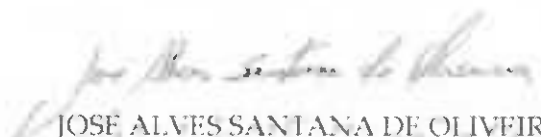
Importante asseverar que esta Assessoria atém-se, tão-somente, a questões relativas à legalidade das minutas, ressaltando, portanto, que todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a prazos e atos essenciais, não nos competindo nenhuma consideração acerca do mérito da futura contratação e da discricionariedade da Administração Pública ao traçar os parâmetros dos bens e serviços entendidos como necessários.

### 3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, diante da possibilidade e justificativa é dada à conveniência e oportunidade à Administração promover a contratação desde que observada as exigências acima delineadas, encaminhem-se os autos ao Superintendente da Autarquia para conhecimento e deliberação.  
É o parecer, salvo melhor juízo.

À consideração superior

Itabaiana/SE, 07 de fevereiro de 2022.

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