

PROCESSO Nº: 011/2023.
INEXIGIBILIDADE: 005/2023.
INTERESSADO: Câmara Municipal de Cruzeta/RN.
ASSUNTO: Parecer Jurídico em Contratação Direta.



PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. REALIZAÇÃO DE INSCRIÇÃO DOS VEREADORES NA XXII MARCHA DOS LEGISLATIVOS MUNICIPAIS, A SER REALIZADA PELA UVB (UNIÃO DOS VEREADORES DO BRASIL), NO PERÍODO DE 25 A 28 DE ABRIL DE 2023M EM BRASÍLIA/DF. ART. 25, DA LEI Nº. 8.666/1993. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I. DO RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta assessoria jurídica, no interesse da Câmara Municipal de Cruzeta, pretendendo orientação jurídica quanto à possibilidade de realização de *inexigibilidade de licitação*, em razão da inviabilidade de competição, para “*Realização de inscrição dos vereadores na XXII Marcha dos Legislativos Municipais, a ser realizada pela UVB (União dos Vereadores do Brasil), no período de 25 a 28 de abril de 2023m em Brasília/DF*”, como depreende-se da instrução dos autos.

2. O expediente administrativo foi inaugurado através de Ofício, subscrito pela Secretária Administrativa, justificando a necessidade e solicitando a instauração de procedimento administrativo com vistas à mencionada contratação.

3. Na sequência, os autos foram instruídos com os seguintes documentos: a) pedido de compra e justificativa; b) termo de referência; c) termos de autorização e consentimento subscrito pelos 07 (sete) vereadores da Câmara, consentindo com a despesa a ser realizada com a inscrição dos vereadores no evento e comprometendo-se à ressarcir os cofres públicos caso não possam viajar para o evento na data de sua realização; d) declaração de disponibilidade orçamentária; d) autorização da autoridade competente para realização do procedimento; e) termo de inexigibilidade de licitação; f)

termo de ratificação da inexigibilidade, subscrito pela autoridade competente, entre outros documentos e despachos.

4. Com a aprovação do gestor, e em conformidade com o parágrafo único do art. 38, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, o feito foi encaminhado a esta assessoria jurídica para análise e emissão de parecer jurídico.

5. É o relatório. Passo a fundamentação

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

6. Preliminarmente, resta consignar que o presente exame limitar-se-á aos aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual, tendo sido abstraída a análise dos aspectos técnicos, econômicos, financeiros e aqueles que exijam o exercício da competência e da discricionariedade administrativa, vez extrapolam os limites desta assessoria jurídica.

7. Faz-se este esclarecimento porque o parecer jurídico, conforme orientação doutrinária e jurisprudencial, quanto à exequibilidade, trata-se de ato enunciativo, que são os atos que não expressam uma vontade estatal, seja ela criadora de direitos, regulamentadora ou negocial. O parecer, assim como a certidão, a declaração, o atestado e a apostila, por não expressar um comando, é considerado ato administrativo apenas no aspecto formal, pois somente serve ao desiderato de expressar o conteúdo ou a existência de dados ou informações constantes de arquivo do órgão ou uma opinião ou juízo de valor sobre situação fática ou jurídica, não se vinculando aos que enunciam, cabendo ao gestor tomar a decisão que lhe parecer mais adequada, oportuna e/ou conveniente.

8. Com efeito, ultrapassada essa observação, ressalta-se que o propósito da consulta, portanto, restringe-se à análise da possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação em razão da inviabilidade de competição, com fundamento na Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, conforme instrução dos autos.

9. Em sede constitucional, o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, estabelece a obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório para contratações

¹ Art. 38. *O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente: [...] Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes **devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.***



feitas pela Administração Pública. Porém, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, senão vejamos:

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. (grifo nosso).*

10. Em sintonia com a determinação constitucional supracitada, que faz ressalva aos casos previstos na legislação infraconstitucional, o legislador previu as hipóteses em que não se faz necessário a realização de certame licitatório, autorizando a administração pública a celebrar contratações diretas, sem observar regras específicas aplicáveis às licitações.

11. Essas exceções são as que, até a publicação da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, estavam previstas basicamente nos artigos 24 e 25, ambos da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, relativas à dispensa e à inexigibilidade de licitação, respectivamente. Evidencia-se que outras normas também podem trazer diferentes hipóteses de dispensa de licitação, a exemplo da Lei n.º 13.303/2016 (Lei das Estatais), mas pela especificidade não se aplica ao caso proposto para análise.

12. Ressalte-se que os citados artigos da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, continuam vigentes, mesmo com a publicação da Lei n.º 14.133/2021. Assim, **cabe à autoridade competente definir a legislação que regerá o procedimento para contratação**, sendo expressamente vedada a combinação dos referidos normativos, ainda que coexistam no sistema jurídico por certo período, como será demonstrado.

13. Com a sanção presidencial e consequente publicação da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, no Diário Oficial da União, a administração pública vê-se diante de um novo regime para realização de licitações e celebrações de contratos administrativos, razão pela qual, dada a coexistência de normativos vigentes e que



tratam da mesma matéria, importante tecermos algumas considerações acerca da nova legislação, para então analisarmos a possibilidade da pretensa contratação direta e seu fundamento.

14. Com efeito, a nova Lei entrou em vigor na data de sua publicação (1º de abril de 2021), o que significa que ela já produz efeitos e pode ser aplicada pela administração pública. **Contudo, o legislador previu que a nova Lei conviverá por dois anos com as leis que compõem o que chamaremos de antigo regime de licitações e contratos administrativos**, composto pelos seguintes normativos: a Lei n. 8.666/1993 (Lei Geral de Licitações e Contratos), a Lei n. 10.520/2002 (Lei do Pregão) e os dispositivos da Lei n. 12.462/2001 que tratam do Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Essas leis somente serão revogadas quando decorridos 02 (dois) anos da publicação da nova lei, senão vejamos:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

[...]

Art. 193. Revogam-se:

[...]

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei. (grifos nossos).

15. Dessa forma, nesse intervalo de tempo em que se dará o regime de transição, a administração pública poderá aplicar qualquer dos regimes, tanto o antigo quanto o novo, conforme sua preferência, contanto que aplique um ou outro de forma integral. Assim, nesse período, a administração dispõe de três opções para realizar suas contratações: **i. aplicar o novo regime; ii. aplicar o antigo regime; ou iii. alternar os regimes**, ora promovendo licitações ou contratações diretas sob o antigo regime e ora promovendo licitações ou contratações diretas sob o novo regime, desde que devidamente fundamentado nos processos administrativos. **Frise-se, o que não se permite é uma combinação dos dois regimes.**

16. No caso específico dos autos, **por expressa opção da autoridade competente, a pretensa contratação terá como fundamento a Lei n. 8.666, de 21 de**



junho de 1993, razão pela qual essa será a norma que regerá o procedimento de pretensão de contrato.

17. Nada obstante, como se observa, almeja-se a contratação direta por inexigibilidade, com esteio no art. 25, da Lei n. 8.666/1993, *in verbis*:



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

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

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;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

18. De antemão, ressalte-se a diferença entre a dispensa de licitação e a inexigibilidade. Na dispensa, a licitação é materialmente possível, mas em regra inconveniente; na inexigibilidade, é inviável a própria competição, conforme o *caput*, do art. 25, acima citado.

19. No mesmo dispositivo, o legislador, depois de afirmar o sentido da inexigibilidade, acrescenta a locução “em especial”. A interpretação que nos parece correta é a de que, firmada a regra pela qual na inexigibilidade é inviável a competição, a lei tenha enumerado situações especiais nos incisos I a III de caráter meramente exemplificativo, não sendo de se excluir, portanto, outras situações que se enquadrem no conceito básico.

20. Disso isso, e sem adentrar o mérito das situações expostas nos incisos I e III, do mencionado art. 25, vez que tratam de hipóteses diversas da constante dos autos, ressalte-se, de informa incontestemente, a inviabilidade da competição para a pretensa contratação, na medida em que o evento “Marcha dos Legislativos Municipais”, que já está em sua 22ª Edição, é um evento de suma importância e que é idealizado e organizado exclusivamente pela União dos Vereadores do Brasil (UVB), razão pela qual as inscrições no evento são realizadas diretamente com a entidade, sendo inviável a competição.

21. No entanto, além de inviável a competição, como em todas as contratações realizadas pela Administração Pública, deve haver justificativa plausível para a pretensa contratação. Nos autos, consta justificativa subscrita pela Secretária Administrativa da Câmara que atente, pelo menos quanto ao seu aspecto jurídico-formal, a esse requisito.

22. Em termos históricos, a marcha representa a mobilização nacional de agentes públicos municipais, e promove debate de temas nacionais de interesse dos municípios e do parlamento municipal, oportunizando a troca de experiências e informações entre os participantes de todas as regiões do país, criando, com isso, ações positivas pelo fortalecimento do Poder Legislativo Municipal brasileiro, chamando atenção de Brasília para a importância da democracia representativa através das câmaras municipais e, sobre tudo, da importância dos legislativos municipais na transformação da vida das pessoas.

23. Em 2023, conforme consta do site da UVB, a XXII Marcha dos Legislativos Municipais e Gestões Públicas cumprirá o objetivo de instruir, orientar e preparar os vereadores e vereadoras, assim como assessores, diretores, procuradores, servidores, prestadores de serviços de câmaras, bem como, de prefeituras municipais, prefeitos e vice-prefeitos, visando o melhor nas suas funções, além de fazer a integração entre os diversos municípios participantes, com suas diferenças culturais, populacionais e econômicas, de modo que a participação dos membros integrantes do legislativo municipal, certamente, trará benefícios aos cidadãos de Cruzeta, tendo em vista que poderão contar com representantes mais preparados e inseridos no debate nacional acerca dos temas cujo interesse é predominantemente municipal.

24. Nada obstante, nos processos de contratação direta, em que pese não haja a necessidade de realização de certame licitatório, para fins de instrução processual,



deve ser observado um procedimento simplificado, compreendendo, a depender do objeto, pelo menos: a) requisição de compra/serviço, com a devida justificativa; b) termo de referência, estudo técnico preliminar ou projeto básico, se for o caso, assim como o respectivo documento de aprovação, conforme o objeto pretendido; c) pesquisa de preços; d) declaração de disponibilidade orçamentária; e) mapa comparativo de preços; f) razões de escolha do fornecedor; g) justificativa do preço; h) documentos do pretenso contratado, relacionados a habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista, qualificação técnica e qualificação econômico-financeira, quando for o caso; i) minuta do ato de dispensa; j) minuta do instrumento contratual, assim como qualquer outro documento que comprove a situação de dispensa, nos casos especificados no art. 24, da Lei n. 8.666/1993.



25. Pois bem, tratando-se especificamente do caso em tela, em que não há, de fato, possibilidade de competição, aplica-se aos casos de inexigibilidade a mesma exigência fixada para os casos de dispensa, na forma do art. 26, da Lei n. 8.666/1993, qual seja: deve a hipótese ser cumpridamente justificada e comunicada em três dias à autoridade superior, a esta cabendo ratificar e publicar a justificativa no prazo de cinco dias, a fim de que o ato tenha eficácia.

26. **Com isso, não vislumbramos qualquer óbice jurídico à continuidade do procedimento de contratação direta**, por inexigibilidade, com fundamento no art. 25, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, visto que o objeto do pretenso contrato amolda-se ao permissivo legal que autoriza a contratação direta e os requisitos legais foram cumpridos.

27. Acerca das certidões de regularidade fiscal e trabalhista, **recomendamos sejam verificadas quanto a validade no momento da contratação, seja através da assinatura de contrato ou instrumento, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos termos do art. 62, caput e § 4º, da Lei n. 8.666/1993.**

28. Caso opte a Administração Pública pela utilização do termo de contrato,

² Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. [...] § 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

recomendamos que utilize a minuta padrão, tendo em vista que não fora anexada aos autos.

29. Ademais, como em qualquer contratação direta, o preço ajustado deve ser coerente com o praticado no 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.



III. DA CONCLUSÃO

28. Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos, ressalvados os aspectos técnicos e financeiros, bem como a conveniência e a oportunidade, tendo por intuito exclusivo assistir a autoridade administrativa no controle interno da legalidade dos atos administrativos, **desde que observados os termos e ressalvas deste parecer, especialmente, as recomendações constantes dos itens 25 e 29, opinamos favoravelmente à formalização da inexigibilidade de licitação e contratação direta** descrita nos autos, com fulcro no art. 25, da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, em razão da inviabilidade de competição.

29. Ressalte-se, por oportuno, que essa Assessoria Jurídica se limitou à análise de aspectos jurídicos da matéria proposta e da regularidade processual dos documentos até então constantes dos autos, tendo sido abstraída a análise dos aspectos técnicos, econômicos e financeiros.

30. É o parecer, salvo melhor juízo.

Cruzeta/RN, 07 de fevereiro de 2023.

Tony Robson da Silva
OAB/RN 14.801

A handwritten signature in black ink, which appears to be 'Tony Robson da Silva', written over the typed name and OAB number.