

Ref.: 0000082/2017

**PARECER JURÍDICO – NSAJ/CODEM N. 82/2017**

DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO.  
MINISTRAÇÃO DE TREINAMENTO.  
EMPRENDIMENTO IMOBILIÁRIO. INEXIGIBILIDADE  
DE LICITAÇÃO. ARTIGO 25, II, DA LEI Nº 8.666/93.  
POSSIBILIDADE.

À Presidência,

**I – Relatório:**

Cuidam os presentes autos de solicitação formulada pela Diretoria de Suporte e Gestão de Pessoas – DSP, através do Memorando 5.MM.CODEM.DSP nº 049-A/2017, no sentido de avaliar a proposta apresentada pelo profissional CARLOS EDUARDO BUCHELE GORRESEN, para a realização de um treinamento e capacitação de equipe da CODEM, para elaboração e análise de Viabilidade Econômico Financeiro de Projetos Imobiliários, dividindo em 03 módulos, pelo valor global de R\$ 48.000,00 (quarenta e oito mil reais), em virtude da necessidade em atrair a necessidade privada para realização de empreendimentos imobiliários em áreas urbanas de propriedade da CODEM.

À proposta foram juntadas cópias dos seguintes documentos: Certidão Negativa de débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, Certidão Positiva de Débitos Trabalhistas, Currículo Vitae do profissional em questão, Cópia do CPF, cópia de comprovante de residência, Certificado de conclusão de ensino superior - UFPA, cópia de Carteira de Registro Geral, cópia de identidade do CREA, Certificado de treinamento empresarial do SEBRAE de seminário “Formação do Jovem Executivo”, Certificado de treinamento empresarial do SEBRAE de seminário “As novas técnicas da administração Japonesa”, Certificado de treinamento empresarial do CNI, Certificado de treinamento empresarial do K.L.A. Eventos Empresariais de seminário “II K.L.A. Brasil Negócios”, Certificado de treinamento empresarial do Impostomenor.com com participação em “Sociedade em Conta de Participação – Uma forma de Proteção Societária, Tributária e patrimonial”, Certificado de treinamento empresarial do Impostomenor.com com participação em “A reorganização societária como instrumento de redução tributária e proteção patrimonial da empresa”, Certificado de treinamento empresarial do Impostomenor.com com participação em “Como gerar mais caixa para a empresa, com planejamento tributário administrativo, sem ação judicial, Certificado de treinamento empresarial do Impostomenor.com com participação em “Crimes contra a Ordem Tributária – Aspectos Preventivos”, Certificado de treinamento empresarial do Impostomenor.com com participação em “Crimes contra a Ordem Tributária – Aspectos corretivos”, Certificado de treinamento

**Ref.: 00000082/2017**

empresarial do Instituto Brasileiro de Fomento Mercantil em “Contabilidade nas empresas de Fomento Mercantil”, Certificado de treinamento empresarial do Institute for international research, na conferencia Private Equity I venture Capital, Certificado de treinamento empresarial do Instituto Brasileiro de Executivos de Finanças, Certificado de treinamento empresarial do FISConsutores, Certificado de treinamento empresarial de International Busines Communications, Certificado de treinamento do seminário de securitização de ativos Empresariais, Certificado de treinamento empresarial da empresa Ouro Preto, Capital consultoria, Declaração de prestação de serviços a empresaria da SETEC – AR condicionado, Declaração de prestação de serviços a empresaria da SERVIC – Construtora, Declaração de prestação de serviços a empresaria Valeverde Turismo, Declaração de prestação de serviços através da empresa GV Consultoria para a contratante Republica Federal da Alemanha, Misnterio Federal de cooperação Economico e desenvolvimento.

Consta nos autos Justificativa elaborada pela Diretoria de Gestão e Suporte de Pessoas, demonstrando a importância da contratação deste serviços para esta Companhia.

Foi anexado, igualmente, o Demonstrativo da Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro, apontando a disponibilidade dos recursos necessários.

Através da decisão nº 18.737, tomada em reunião realizada em 24 de Julho de 201, a Diretoria Executiva da CODEM autorizou a contratação do proffisional, nos termos propostos.

Posteriormente, os autos foram encaminhados a este Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos para análise e manifestação.

É o relatório.

Desta maneira, sob a égide dos elementos jurídicos pertinentes, notadamente da Lei nº 8.666/93, passamos à análise do caso em tela:

## **II – Fundamentação:**

Em regra, os contratos administrativos devem ser precedidos de licitação pública, com vistas a selecionar a melhor proposta, bem como, em atenção ao princípio da isonomia, oferecer igual oportunidade a todos os interessados em contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, que prevê:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações

**Ref.: 00000082/2017**

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.

O dispositivo constitucional consagra o princípio da licitação pública, mas ao mesmo tempo ressalva a possibilidade de exceções especificadas na legislação. O Estatuto das Licitações, por sua vez, ao regulamentar o instituto, prevê casos em que a licitação é tida como inexigível (artigo 25), pois a competição é inviável, seja pela notória especialização da pessoa a ser contratada, seja pela singularidade do serviço a ser prestado.

O festejado mestre Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup> conceitua os serviços singulares da seguinte maneira, *in verbis*:

Serviços singulares são os que se revestem de análogas características. De modo geral são singulares todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente - por equipe -, sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida. (...)

Todos estes serviços se singularizam por um estilo ou por uma orientação pessoal. Note-se que a singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço. Isto é, são singulares, embora não sejam necessariamente únicos.

Feitas tais considerações, observa-se que o serviço a ser prestado pelo profissional CARLOS EDUARDO BUCHELE GORRESEN, onde demonstrou através dos documentos anexos, plena capacidade para satisfazer as necessidades desta Companhia, deste modo, pode ser tido como singular, devendo então ser aplicado à sua contratação o disposto no artigo 25, do Estatuto das Licitações.

O rol exemplificativo do citado artigo 25 prevê a possibilidade, em seu inciso II, de contratação direta de profissional quando houver exclusividade na prestação do serviço, nos seguintes moldes:

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

<sup>1</sup> DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 25ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 531.

**Ref.: 00000082/2017**

singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

Juntamente em consonância com o Artigo 13, desta mesma lei:

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

**I** - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

**II** - pareceres, perícias e avaliações em geral;

**III** - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras;

**III** - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

**IV** - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

**V** - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

**VI** - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

**VII** - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

**VIII** - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

**§ 1º** Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

**§ 2º** Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

**§ 3º** A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato

Dispõe, no mesmo sentido, a Súmula 255 do Tribunal de Contas da União – TCU, devendo o agente público tomar providências visando comprovar a exclusividade da empresa:

“Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público, responsável pela contratação, a adoção de providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade”

Ref.: 00000082/2017

No mesmo sentido é a jurisprudência da supramencionada Corte de Contas<sup>2</sup>:

“(…) quando do recebimento de atestados de exclusividade de fornecimento de materiais, equipamentos ou gêneros (art. 25, I, da Lei 8.666/1993), adote, com fulcro nos princípios da igualdade e da proposta mais vantajosa, medidas cautelares visando a assegurar a veracidade das declarações prestadas pelos órgãos e entidades emitentes, como, por exemplo, consulta ao fabricante (…)”

Cumpridos os requisitos para a contratação direta por inexigibilidade de licitação, é imperioso verificar se foram satisfeitas outras determinações contidas na Lei nº 8.666/93.

O artigo 26, parágrafo único, III, prevê, por exemplo, que o processo de inexigibilidade deve conter justificativa de preço. Sobre o assunto, entende o TCU:

Quando contratar a realização de cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, demonstre, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contrata para eventos do mesmo porte, ou apresente as devidas justificativas, de forma a atender ao inciso III do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.666/93 (Tribunal de Contas da União – Acórdão 819/2005 – Plenário).

Por fim, é válido frisar que a inexigibilidade do procedimento licitatório não libera a Administração das demais exigências que se requer em uma licitação, a saber: comprovação da capacidade jurídica, técnica, econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista do contratado, o que deverá ser verificado, no que couber, através dos documentos exigidos no artigo 27 e seguintes do Estatuto das Licitações, em tudo visando à fiel execução do objeto proposto.

De outro Norte, segundo a jurisprudências firmadas pelo Supremo Tribunal Federal e diversas doutrinas Pátrias, temos que é firme no Ordenamento Jurídico Brasileiro a orientação no sentido de que o parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. O Parecer nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei e, desta forma não gera responsabilização ao seu autor.

Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari fortalecem a tese de que o parecer deve ser tido absolutamente como peça opinativa, senão vejamos:

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 496. Comentário n. 6.6 ao art. 25

**Ref.: 0000082/2017**

*“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”.*

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal tem julgado no seguinte sentido:

*“EMENTA: 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.. - Mandado de Segurança deferido.”*

Em outra decisão sobre o tema temos que o STF decidiu que:

*“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA.*

*I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir.*

**Ref.: 00000082/2017**

*II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato.*

*III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.”*

### **III – Conclusão:**

*Ex positis*, tendo em vista que o preço oferecido para a aquisição especificada acima está dentro do critério de inexigibilidade de licitação e que os requisitos legais e jurisprudenciais elencados foram cumpridos, devidamente fundamentado no Artigo 25, inciso II e artigo 13, da Lei nº 8.666/93, verifica-se que inexistem óbices jurídicos ao referido processo, logrando-se pela viabilidade da contratação.

Em seguida, não havendo discordância, a avença deverá ser formalizada através de instrumento contratual contendo as cláusulas essenciais dispostas no artigo 55 e seguintes, da Lei de Licitações, devendo ser observada a atualização da regularidade fiscal e trabalhista da empresa.

É o parecer, salvo melhor juízo!

Belém, 25 de Setembro de 2017.

**JOSÉ ROBERTO CHARONE JR.**  
**Coordenador do Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos da CODÉM**  
**OAB/PA nº 7.936**