



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL
PARECER JURÍDICO

Assunto: Contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços de agenciamento de passagens aéreas: compreendendo reserva, emissão, remarcação e cancelamento, em trechos diversos de âmbito nacional, para atender as necessidades da Câmara Municipal de Monte Alegre-PA.

I- RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação de processo administrativo licitatório que visa a contratação do objeto acima descrito.

Os autos estão instruídos com as devidas justificativas e peças processuais que o procedimento exige.

O ordenador de despesa autorizou o prosseguimento do feito e contratação do objeto.

Nos autos constam dotação orçamentária para atender essa finalidade, assim como constam aos autos a minuta do contrato.

É o relato do necessário, passo a opinar.

II- FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

Inicialmente, destaco que o parecer é ato administrativo por meio do qual se emite opinião de órgão consultivo do Poder Público, sobre assunto de sua competência, sejam assuntos técnicos ou de natureza jurídica, concluindo pela atuação de determinada forma pelo órgão consulente.

Nesse contexto, o parecer poderá ser facultativo, nas situações em que não há obrigatoriedade de sua emissão para prática regular do ato administrativo, sendo obrigatório em hipóteses nas quais a apresentação do ato opinativo é indispensável à regularidade do ato, situações em que a ausência do parecer enseja nulidade do ato por vício de forma.



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

Ademais, mesmo quando é obrigatório, salvo disposição legal expressa, o parecer não tem natureza vinculante, sendo somente ato que manifesta opinião técnica sobre determinado assunto de interesse da Administração Pública. Em resumo, a conclusão do parecer não obriga a autoridade à qual ele se dirige.

Pois bem.

A frase *“toda contratação deve ser precedida de uma licitação”*, é empulhada com muito mais frequência do que propriamente compreendida.

Isso porque, o dever de licitar decorre do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual prevê que:

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.

Ocorre que, o mesmo dispositivo que fala em contratação *“mediante processo de licitação”* inicia a sua enunciação com a expressão *“ressalvados os casos especificados na legislação”*, abrindo margem para que o legislador ordinário pondere os princípios e valores envolvidos na contenda e eleja situações



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

em que, no seu entender, a licitação possa vir a ser afastada. Tais contratações que ocorrem sem uso de licitação prévia são costumeiramente chamadas de “**contratações diretas**”.

A Carta Magna ao admitir exceções à regra da licitação, permite que o legislador ordinário avalie o dever de impessoalidade previsto no art. 37, *caput*, com outros princípios ou interesses igualmente relevantes, podendo resultar dessa ponderação situações em que a prévia competição não se mostra interessante ao ponto de ser obrigatória.

O ponto é que a contratação direta não gera um contrato de “*segunda categoria*”, visto que, é necessário que fique claramente demonstrado na justificativa o cumprimento da hipótese de contratação direta, já que exceções devem ser lidas de forma estrita, literal. Mas feito isso e corretamente instruído o feito, o contrato dele resultante possui tanto respaldo constitucional quanto o efetuado com prévia licitação, já que a exceção meramente atrai a interpretação limitada aos estritos termos da norma, sem que dela se restrinja sua abrangência ou se rebaixe sua importância.

Por essa forma, há duas hipóteses de contratação direta: a decorrente da impossibilidade fática de se proceder a uma competição para contratação em questão (inexigibilidade de licitação) e a que ocorre em razão do permissivo constitucional da parte inicial do art. 37, inciso XXI, da CF/88 (dispensa de licitação).

Deste modo, de acordo com o art. 25 da Lei n. 8.666/93, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição pelo Poder Público. Para Marçal Justen Filho¹, a inviabilidade de competição é gênero que comporta diversas modalidades, tais como: I) inviabilidade de competição por ausência de pluralidades alternativas; II) inviabilidade de competição por ausência de “mercado concorrencial”; III) inviabilidade de competição por impossibilidade de

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. Belo Horizonte. Editora Forum, 7ª ed. 2011.



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

judgamento objetivo; IV) inviabilidade de competição por ausência de definição objetiva da prestação.

Assim, segundo o dispositivo acima citado, existem três hipóteses exemplificativas de contratação com inexigibilidade de licitação prevista em lei, desde que respeitados dos demais requisitos legais: **I) Produtor, empresa ou representante comercial exclusivo**; II) Serviços técnicos profissionais especializados com notória especialização; III) Profissional do setor artístico consagrado pela crítica especializada ou opinião pública.

Em tais casos, uma vez constatada a impossibilidade de competição, a licitação deve ser afastada justificadamente (a atuação do administrador é vinculada), sob pena de se estabelecer procedimento administrativo, que demanda tempo e dinheiro, para se fazer escolhas subjetivas ao final.

Realizados os devidos apontamentos, passa-se ao controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

O artigo 25, inciso I, da Lei 8.666/93, assim dispõe:

"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; (...)"

Marçal Justen Filho, lecionando sobre o tema, assevera o caráter exemplificativo do rol formado pelos incisos do art. 25 da Lei nº 8.666/1993:

"Os incisos do art. 25 apresentam elenco exemplificativo de situações de inexigibilidade de licitação. Sob um certo ângulo, esses incisos seriam até inúteis. Não por acaso, inúmeras



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

sugestões de reforma da Lei apresentam proposta de sua eliminação, mantendo-se apenas a definição da inexigibilidade como resultado da inviabilidade de competição. Mas essa não é a melhor solução, eis que os incisos do art. 25 apresentam duas funções extremamente relevantes.

A primeira é a função propriamente exemplificativa. Tratando-se de instituto complexo como se passa com a inexigibilidade, sua extensão dificilmente poderia ser estabelecida de modo meramente teórico. Dá-se um exemplo bastante esclarecedor. Se não existissem os três incisos do art. 25, muitos seriam tentados a restringir a inexigibilidade apenas aos casos de ausência de pluralidade de alternativas. A existência do dispositivo do inc. III evidencia que o conceito de inviabilidade de competição tem de ser interpretado amplamente, inclusive para abranger os casos de impossibilidade de julgamento objetivo.

*A segunda é a função restritiva. Os três incisos do art. 25 estabelecem requisitos de admissibilidade da contratação direta nos casos ali previstos. Assim, a Administração Pública não é livre para contratar um artista, simplesmente porque se defronta com tal necessidade. É imperioso que o artista seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. Outro exemplo: não basta existir um serviço técnico profissional especializado, mas deve haver a natureza singular do objeto. Em suma, os incisos enunciam, mas também impõem requisitos e pressupostos para a contratação direta. Pode concluir-se, enfim, que **outras hipóteses de contratação direta por inexigibilidade poderão ser praticadas, mesmo que não reconduzíveis aos casos disciplinados pelos três incisos.** No entanto, as regras desses incisos deverão ser aplicadas na medida do possível, exigindo documentação probatória, comprovação científica e assim por diante, sempre que se reputar presente*



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

modalidade de inviabilidade de competição não enquadrável nos três incisos. (grifos acrescidos)."

A jurisprudência sinaliza na mesma perspectiva, como ilustra o seguinte julgado:

*"Os casos de inexigibilidade não se exaurem nas disposições legais, as quais consignam, **apenas exemplificativamente**, algumas situações. (Tribunal de Contas do Paraná. Processo n.º 4707-02.00/93-5)"*

Dito isso, observando os documentos acostados aos autos, sobretudo a minuta do contrato, entendo possível a contratação de empresa para a prestação de serviços de agenciamento de passagens aéreas: compreendendo reserva, emissão, remarcação e cancelamento, em trechos diversos de âmbito nacional, para atender as necessidades da Câmara Municipal de Monte Alegre-PA.

III- CONCLUSÃO

Deste modo, opino de forma favorável, salvo melhor juízo, pela viabilidade jurídica da contratação de empresa que forneça o objeto perquirido, pela via direta de contratação, ante o preenchimento dos requisitos para tanto.

Monte Alegre/PA, 13.01.2023

HIGO LUÍS NASCIMENTO PEREIRA
Procurador Jurídico da CMM
OAB/PA nº 25.189 – Portaria nº 003/2023