



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

Processo: Inexigibilidade de Licitação nº 008/2021.
Requerente: Comissão Permanente de Licitação da Câmara Municipal da Barra dos Coqueiros.
Assunto: Contratação por Inexigibilidade de Licitação – Serviços Técnicos Especializados – Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal - Inviabilidade Objetiva da Competição.

PARECER JURÍDICO Nº 17/2021

1. RELATÓRIO

A **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO** encaminhou para esta Assessoria o processo de inexigibilidade de licitação nº 008/2021 para fins de análise e confecção de parecer jurídico acerca da sua viabilidade legal.

O processo em epígrafe tem por objeto a contratação da empresa **ECOS CONSULTORIA, TREINAMENTO E CURSOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 34.466.378/0001-05, especializada em prestação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento dos servidores públicos, visando a realização de 06 (seis) inscrições de servidores desta Casa Legislativa no Curso Orçamento Público e mecanismos de participação. “Executivo e Legislativo juntos, para uma gestão de resultados”, que ocorrerá no período de 23 a 26 de abril de 2021 em Paulo Afonso/BA.

É o relatório, passamos a opinar.

2. PARECER

Site: www.cmbarradoscoqueiros.se.gov.br - Email: camarabarradoscoqueiros@gmail.com

Av José Mota Macedo, 29 – Centro – Barra dos Coqueiros/SE

Fone: (79) 99881-6419 – CEP: 49140-000



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

2.1. DA INEXIGIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO. POSSIBILIDADE NO CASO SOB ANÁLISE

A licitação é o procedimento administrativo por meio do qual o ente público seleciona a melhor proposta oferecida para a celebração do contrato, devendo ser empregada sempre que a Administração Pública tiver como objetivo a aquisição e/ou contratação de produtos e serviços.

O processo licitatório possui a função precípua de garantir a moralidade administrativo, impedindo a contratação de despesa sem que seja demonstrado a supremacia do interesse público neste ato. Possui como objetivo, ainda, garantir a igualdade de direito aqueles que desejam contratar com a Administração Pública, de modo a permitir a competitividade e vedando a impessoalidade no momento da escolha da melhor proposta.

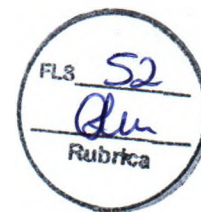
A necessidade de realização de licitação encontra respaldo constitucional e é regulado pela Lei 8.666/90.

Por sua vez, a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, da Lei Maior, estabelece 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



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

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.

A própria Carta Constitucional, portanto, ao estabelecer a regra geral da necessidade de licitação, aduz que admitir-se-á exceções expressamente previstas em lei federal em que, por suas peculiaridades, a contratação direta, sem licitação, não atentaria contra os princípios constitucionais.

Nesse mesmo sentido, o art. 2º da Lei 8.666/90 – Lei de Licitações assim consigna:

Art. 2º - As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, **serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.**

Percebe-se, portanto, que a Lei das Licitações, seguindo os ditames constitucionais, estabelece uma regra geral, qual seja, a necessidade de processo licitatório para contratação de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações, contudo, ressalva as hipóteses previstas na própria lei.

As exceções, por seu turno, estão consignadas nos artigos 17, 24 e 25 da Lei 8.666/93. Para análise e confecção do presente parecer jurídico, impende a análise do disposto no art. 25 da Lei das Eleições, que estabelece as hipóteses de inexigibilidade de licitação:

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

Site: www.cmbarradoscoqueiros.se.gov.br - Email: camarabarradoscoqueiros@gmail.com

Av José Mota Macedo, 29 – Centro – Barra dos Coqueiros/SE

Fone: (79) 99881-6419 – CEP: 49140-000



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

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.

Configura-se inexigibilidade de licitação quando for inviável a competição conforme a lição do ilustre administrativista Marçal Justen Filho:

Dá-se à inexigibilidade de licitação quando for inviável a competição. O conceito de inviabilidade de competição não foi explicitado pela lei, retratando intencional amplitude de abrangência. Todas as situações que caracterizam a inviabilidade de competição podem propiciar a ausência de licitação e a contratação direta. A lei remete à verificação das circunstâncias de fato, reconhecendo implicitamente a impossibilidade de elenco exaustivo e adotado aprioristicamente¹.

Os serviços técnicos elencados no artigo 13 da Lei 8.666/93 são: (i) estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; (ii) pareceres, perícias e avaliações em geral; (iii) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (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.

1 JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Ainda a Inviabilidade de Competição para Contratação de Serviços Técnicos Profissionais Especializados**. Disponível em: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf61.pdf>



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

Denota-se, portanto, que a legislação em comento permite a contratação direta por inexigibilidade de licitação quando tratar-se de profissional ou empresa especializado em prestação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Registre-se, por oportuno, que o art. 25 da Lei das Licitações preconiza que a autorização para contratação por inexigibilidade de licitação somente será possível desde que o serviço especializado seja **de natureza singular** e prestado por profissionais ou empresas de **notória especialização**.

Os requisitos acima, não obstante se tratem de conceitos jurídicos indeterminados, são assim definidos pelo eminente doutrinador Carvalho Filho:

A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituada em seu campo de atividade. Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero.

(...)

Além dessas características, impõem a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que "singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.²

² Carvalho Filho, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 25. ed. rev., ampl. e atual. até a Lei nº 12.587/2012. São Paulo: Atlas, 2012. pg. 269/270.



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

Nesse desiderato, pode-se afirmar que a prestação de serviço de treinamento e aperfeiçoamento de servidores da Câmara Municipal da Barra dos Coqueiros, objeto do processo ora analisado, preenche os requisitos de “serviço técnico especializado de natureza singular”, tendo em vista que **consiste em trabalho técnico, especializado, cuja produção é intelectual que possui característica de personalismo inconfundível, em que há a necessidade de que o profissional contratado tenha (i) experiência; (ii) domínio do assunto; (iii) didática; (iv) experiência e habilidade na condução de grupos, frequentemente heterogêneos inclusive no que se refere à formação profissional; (v) capacidade de comunicação**³.

Assim, tendo em vista a complexidade dos serviços a serem desenvolvidos, devendo estes serem desenvolvidos por profissional ou empresa com competência e especialização em gestão administrativa, gestão pública, gestão de processos e outros conhecimentos correlatos ao bom funcionamento das Câmaras Municipais.

Impende a esta Assessoria registrar, por oportuno, que deverá constar no processo de contratação direta por inexigibilidade de licitação documentos hábeis a comprovarem a notória especialização da empresa contratada no que diz respeito a experiência de prestação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento para a Administração Pública Municipal.

Desde logo, é de bom alvitre salientar que a veracidade de todas as informações e documentação apresentadas no processo licitatório são de inteira responsabilidade dos administradores públicos.

³ AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos**. Malheiros Editores, 1995, pág. 110



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

Neste passo, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e penal, **em caso de malversação da verba pública**, decorrentes de improbidade administrativa, a partir da Lei nº 8.429/92, com a edição da Lei de responsabilidade Fiscal, complementada pela Lei nº 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas), de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF).

2.2. DA MINUTA DO CONTRATO. REQUISITOS LEGAIS PREENCHIDOS

Os contratos administrativos, celebrados pela Administração Pública, são regidos pelo direito público e apresentam uma categoria singular, qual seja, a possibilidade de previsão de uma disparidade de tratamentos entre a Administração e o contratado.

Conforme ensina a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro “no contrato administrativo, a Administração age como poder público, com poder de império na relação jurídica contratual; não agindo nessa qualidade, o contrato será de direito privado”.

O doutrinador Matheus Carvalho, por sua vez, conceitua os contratos administrativos como:

[...] manifestações de vontade entre duas ou mais pessoas visando à celebração de negócio jurídico, havendo a participação do Poder Público, atuando com todas as prerrogativas da supremacia do interesse público, visando sempre à persecução de um fim coletivo.

Site: www.cmbarradoscoqueiros.se.gov.br - Email: camarabarradoscoqueiros@gmail.com

Av José Mota Macedo, 29 – Centro – Barra dos Coqueiros/SE

Fone: (79) 99881-6419 – CEP: 49140-000



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

Este contrato é regido pelo direito público, sendo inerentes a ele todas as prerrogativas e limitações do Estado⁴.

A imposição da supremacia por parte da Administração evidencia-se a partir da existência das chamadas **cláusulas exorbitantes**, previstas no art. 58 da Lei nº 8.666/93 e que estão presentes, implicitamente, em todos os contratos administrativos, tendo em vista que sua existência decorre da própria lei e/ou dos princípios administrativos.

Consideram-se como cláusulas exorbitantes: (i) alteração ou rescisão unilateral do contrato; (ii) exigência de garantia; (iii) fiscalização da execução do contrato; (iv) aplicação de penalidades; (v) restrições ao uso da *exceptio non adimpleti contractus*; dentre outras.

Não obstante a verticalidade existente nos contratos administrativos, a Constituição Federal, ao estabelecer em seu art. 37, inciso XXI que os contratos administrativos deverão prever "*cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta*", está impondo limite à supremacia do interesse público quando garante ao contratado a viabilidade e a segurança da contratação, a fim de se evitar que eventuais situações tornem a execução do contrato excessivamente onerosa.

Diante do conceito e características inerentes aos contratos administrativos e, diante da análise da minuta do contrato referente ao processo **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO nº 008/2021**, submetido à apreciação desta Assessoria, pode-se afirmar que o contrato analisado é um

⁴ CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 559



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

contrato administrativo, devendo-se verificar, no caso em tela, se possui a forma definida no art. 55 da Lei nº 8.666/93, em que se encontram insculpidas todas cláusulas necessárias à validade do contrato administrativo, quais sejam:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

§ 1º (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2º Nos contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6º do art. 32 desta Lei.

§ 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

Tendo em vista que o contrato sob exame preenche de maneira satisfatória do disposto no art. 55 da Lei 8666/93, não se verifica, no presente momento, óbice ao regular prosseguimento do processo de contratação.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, observadas as recomendações acima esposadas, **opina esta Assessoria Jurídica pela possibilidade/viabilidade da contratação direta por inexigibilidade de licitação da empresa ECOS CONSULTORIA, TREINAMENTO E CURSOS LTDA**, ante a comprovação dos requisitos para a sua concretização, com fundamento nos artigos 25, II e 13, VI, ambos da lei nº 8.666/93, bem como **entende como preenchidas as exigências legais previstas no artigo 55 da lei nº 8.666/93**, estando a minuta do contrato constituída na forma prevista na legislação de regência, em tempo que, concluso o parecer, retorna o processo à Comissão permanente de Licitação da Câmara Municipal da Barra dos Coqueiros para prosseguimento no processo de contratação.

É o parecer,
Salvo melhor juízo.

Barra dos Coqueiros/SE, 20 de abril de 2021.

FABIANO FREIRE FEITOSA
OAB/SE 3.173