



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

Processo: Inexigibilidade de Licitação nº 005/2021.
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 12/2021

1. RELATÓRIO

A **COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO** encaminhou para esta Assessoria o processo de inexigibilidade de licitação nº 005/2021 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 **LEMAIS CONSULTORIA & PROJETOS LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº **23.156.958/0001-71**, especializada em prestação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento dos servidores públicos, visando a realização de 07 (sete) inscrições de servidores da Casa Legislativa da Barra dos Coqueiros no 47º Encontro de Gestão Municipal para Agentes Públicos, que ocorrerá no período de 26 a 29 de março de 2021 em Maceió/AL.

É o relatório, passamos a opinar.

2. PARECER

Página 1 de 10

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

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

Fone: (79) 9 9881-6419 – 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 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.

Página 2 de 10

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

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

Fone: (79) 9 9881-6419 – CEP: 49140-000



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

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 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;



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS

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.

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

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



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

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

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. pp. 269/270.



ESTADO DE SERGIPE
CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DOS COQUEIROS



“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.

Neste passo, convém chamar a atenção para a possibilidade de aplicação de sanções de natureza política, administrativa, civil, pecuniária e

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

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.



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 005/2021**, 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)~~

§ 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 Lemais Consultoria & Projetos 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, 24 de março de 2021.

FABIANO FREIRE FEITOSA
OAB/SE 3.173