

PARECER JURÍDICO Nº 011/2024

PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 007/2024

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 007/2024. PARTICIPAÇÃO DE VEREADORES E SERVIDORES NO “10º CURSO DE APRIMORAMENTO DE AGENTES PÚBLICOS – ATUALIZAR E DESENVOLVER O CONHECIMENTO DE AGENTES PÚBLICOS”, QUE REALIZAR-SE-Á NO PERÍODO DE 14 A 17 DE JUNHO DO CORRENTE ANO, NA CIDADE DE MACEIÓ/AL. ANÁLISE MINUTA CONTRATUAL. REQUISITOS MÍNIMOS ATENDIDOS. POSSIBILIDADE.

ASSUNTO: POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA MEDIANTE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E ANÁLISE DE MINUTA CONTRATUAL.

1. RELATÓRIO

A Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Vereadores de Riachuelo, instada a se manifestar sobre a possibilidade de Contratação, através de Inexigibilidade de Licitação, fundamentada no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei n.º 14.133/2021, que trata do pagamento de despesas referente à participação de servidores no “10º CURSO DE APRIMORAMENTO DE AGENTES PÚBLICOS – ATUALIZAR E DESENVOLVER O CONHECIMENTO DE AGENTES PÚBLICOS”, em atendimento as necessidades da Câmara Municipal de Riachuelo/ SE.

A inexigibilidade de licitação encaminhada pela Diretoria Financeira desta Casa Legislativa, em virtude da necessidade de verificar acerca da legalidade da contratação da empresa CTLE – CURSOS NO PODER EXECUTIVO E LEGISLATIVO LTDA – CNPJ: 53.764.293/0001-40, na modalidade de inexigibilidade de licitação, para a Contratação de serviços técnicos especializados (participação de 08 vereadores e 02 servidores no “10º CURSO DE APRIMORAMENTO DE AGENTES PÚBLICOS – ATUALIZAR E DESENVOLVER O CONHECIMENTO DE AGENTES PÚBLICOS”). pelo valor global de R\$ 8.000,00 (oito mil reais).

A justificativa constante do Projeto Básico afirma que a Inexigibilidade de Licitação decorre da necessidade de treinamento e aperfeiçoamento de oito vereadores e de dois servidores no intuito de melhor desenvolver suas atividades nesta Casa Legislativa.

No que concerne à sua natureza singular, a mesma é indiscutível, posto que o objeto é de característica única e peculiar, pois se trata de *“capacitação de vereadores e demais servidores para melhor desenvolvimento de suas atividades, é uma das grandes preocupações dos gestores modernos, especialmente no que tange à realização e efetivação das políticas públicas, de forma uníssona e integrada, no desiderato de atingir, amplamente, seus objetivos, à guisa de melhorias na aplicação dos recursos do Município destinados a essas políticas públicas e para o perfeito cumprimento do cargo que lhe fora outorgado pelos munícipes e, conseqüentemente, para melhoria da qualidade de vida da população; a realização desses serviços, assim, exige uma habilitação, e conhecimento específico dessas áreas, para sua realização, portanto, serviço a ser contratado é eminentemente técnico, profissional e especializado.”*

Oportuno esclarecer que o exame desta Assessoria jurídica é feito nos termos do Art.8º, §3º da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si.

É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

O procedimento licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, em se tratando das contratações feitas pelo Ente Público, deve-se observar a impessoalidade, a eficiência, a publicidade, a moralidade e a legalidade, de forma a se realizar qualquer contratação em vista de se despende

o erário público da forma mais eficiente e que melhor atenda o interesse público, o que se consubstancia no alcance da proposta mais vantajosa.

Em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação, como se pode extrair da transcrição da redação do dispositivo ora citado:

Art. 37. (...)

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.

Contudo, de acordo com a Lei nº 14.133/2021, é inexigível a licitação quando inviável a competição e, em especial, no caso de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização com o objetivo de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, conforme o estipulado nos termos do Art. 74, inciso III, alínea "f", da mesma Lei de Licitações.

Reza o artigo 74, inciso III, alínea "f" da Lei 14.133/2021, o que abaixo transcrevemos, *in verbis*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III – contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...)

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

(...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a

empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

O E. Professor Marçal Justen Filho nos ensina que:

“1) Considerações gerais acerca da inexigibilidade de licitação

Segundo a fórmula geral, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição.

1.1) Ausência de definição legislativa para inviabilidade de competição

Essa fórmula não foi explicitada nem esclarecida pela Lei 14.133/2021, que se restringiu a fornecer um elenco de exemplos daquilo que caracteriza inviabilidade de competição. O tema tem sido objeto de contínuas incursões doutrinárias e sérias controvérsias jurisprudenciais, sem que se tenham atingido soluções plenamente satisfatórias. Mas há alguns pontos definidos, que podem auxiliar à compreensão do art. 74. Todos esses dados se conjugam para conformar o conceito de inviabilidade de competição.

1.2) “Inviabilidade de competição” como situação anômala

A expressão “inviabilidade de competição” indica situações em que não se encontram presentes os pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa.

1.3) “Inviabilidade de competição” como uma decorrência

É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

1.4) Inexigibilidade como caso de "dupla crise" da licitação

As considerações acima permitem configurar a inexigibilidade como situação em que a licitação, tal como estruturada legalmente, torna-se via inadequada para obtenção do resultado pretendido. São hipóteses em que a licitação não cumpre a função a ela reservada (seleção da proposta mais vantajosa) porque sua estrutura não é adequada a tanto.

Até se poderia imaginar possível algum tipo de seleção entre potenciais contratados, mas isso somente seria praticável se a estruturação do procedimento fosse outra.

Por outro lado, impor a licitação em casos de inexigibilidade frustraria o interesse sob tutela estatal. A Administração Pública ou não obteria proposta alguma ou selecionaria propostas inadequadas a satisfazer dito interesse.

(...)

22) Treinamento e aperfeiçoamento (inc. III, al. "f")

A alínea "f" trata do desenvolvimento de atividades técnicas de aperfeiçoamento dos agentes públicos. Não se incluem na previsão legal serviços de aperfeiçoamento desvinculados das funções desempenhadas pelos agentes públicos. Deve haver um vínculo de pertinência entre o treinamento e a atividade desempenhada pelo agente que irá realizá-lo." (grifos e negritos nossos)

No presente caso, a justificativa apresentada para a contratação por inexigibilidade foi objeto singular, e a natureza da prestação dos serviços técnicos especializados é predominantemente intelectual e será prestada por empresa de notória especialização. Portanto, os critérios e requisitos legais a serem preenchidos para amoldar o caso concreto à hipótese permissiva excepcional são os seguintes, previstos na supramencionada lei:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

(...)

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

¹ JUSTEN FILHO, MARÇAL. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2ª ed., rev., atual. e ampl., São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 996/997 e 1.019.

(...)

A contratação direta por inexigibilidade de licitação se submete a um procedimento administrativo como regra, ou seja, ausência de licitação não equivale à contratação informal realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível. Somente em hipóteses determinadas pela lei é que a Administração está autorizada a contratar sem o cumprimento destas formalidades, como nos casos de emergência tão grave, que a demora colocasse em risco a satisfação do interesse público.

A contratação se encontra dentro das hipóteses de inexigibilidade, estabelecidas no art. 74, inciso III, da Lei 14.133/2021.

De igual modo, observa-se que o valor estimado para o certame (R\$ 8.000,00) se encontra compatível com o trabalho a ser realizado. Não havendo, portanto, óbices jurídicos quanto a estes aspectos.

Outrossim, há a exigência de documentos a serem apresentados para a realização de contratações diretas, conforme determina o Art. 72 da Lei 14.133/2021. Assim vejamos:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os **casos de inexigibilidade** e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

Vê-se, assim, que esta Casa Legislativa demonstrou que a empresa contratada preenche os requisitos de habilitação.

Além disso, vislumbra-se do restante da documentação colacionada, que foram apresentados todos os documentos necessários. Respeitando-se, assim, o que a lei estabelece para a legalidade das contratações diretas.

Saliente-se, também, que há possibilidade do uso de Inexigibilidade Física em razão do Município de Riachuelo/SE possuir menos de vinte mil habitantes, de acordo com o último censo demográfico divulgado pelo IBGE, consubstanciado no art. 176, inciso II da Lei n. 14.233/2021.

No que tange à minuta do contrato e sua concordância com as imposições do Art. 92 da Lei 14.133/2021, observa-se a obrigatoriedade da abordagem das seguintes cláusulas:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
- III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
- IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
- VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
- VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- IX - a matriz de risco, quando for o caso;
- X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
- XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
- XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
- XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
- XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;
- XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Por fim, da análise da minuta do contrato vinculado ao instrumento convocatório entende-se que os requisitos mínimos do Art. 92 da Lei licitações foram atendidos, havendo o atendimento aos preceitos legais, bem como a observância das minúcias necessárias a adequada prestação do serviço, conforme demanda da administração pública, dentro das especificações contidas no edital.

Feitas estas premissas, infere-se que o procedimento para realização da licitação, até o presente momento, encontra-se em conformidade com os parâmetros legais, não havendo obstáculos jurídicos à sua abertura.

Desta feita, entendemos que o procedimento atendeu as exigências previstas na legislação atinente.

Assim sendo, somos pela viabilidade da contratação direta por inexigibilidade com a empresa supracitada, desde que atendidas as recomendações acima aduzidas neste Parecer Jurídico da Assessoria desta Casa.

Outrossim, 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, observando-se, ainda, o teor da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada pela Lei nº. 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas), além da própria Lei de Licitações, de modo a tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública (art. 37/CF).

3. CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam

à análise jurídica, diante da documentação acostada aos autos, esta Assessoria Jurídica entende pela possibilidade da inexigibilidade de licitação e aprovação da minuta do contrato, **pelo que se conclui e se opina pela aprovação e regularidade do processo adotado até o presente momento**, estando cumpridos todos os requisitos exigidos legalmente, recomendando-se a continuidade da presente Inexigibilidade de Licitação, haja vista a ausência de óbice jurídico para tanto.

É o Parecer. SMJ.

Riachuelo/SE, 12 de junho de 2024.


SÉRGIO TELES MATOS
OAB/SE 2821