



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

FLNº 122
9

PARECER JURÍDICO Nº 21/2024

Ref.: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO nº 03/2024 – AQUISIÇÃO DE 05 (CINCO) INSCRIÇÕES PARA O CURSO "PLANEJAMENTO PARA O ENCERRAMENTO DO MANDATO DO LEGISLATIVO E EXECUTIVO MUNICIPAL", A SER REALIZADO NO PERÍODO DE 25 A 28 DE OUTUBRO DE 2024, EM MACEIÓ/AL.

ANÁLISE JURÍDICA. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO – CURSO A SER MINISTRADO – INEXIGIBILIDADE – PALESTRANTE QUE POSSUI NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO ART. 74, INCISO III, ALÍNEA "P", DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES. PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de análise dos aspectos legais do procedimento tombado sob a nomenclatura **"INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 03/2024"**, no qual a **CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA/SE** objetiva a **"AQUISIÇÃO DE 05 (CINCO) INSCRIÇÕES PARA O CURSO "PLANEJAMENTO PARA O ENCERRAMENTO DO MANDATO DO LEGISLATIVO E EXECUTIVO MUNICIPAL", A SER REALIZADO NO PERÍODO DE 25 A 28 DE OUTUBRO DE 2024, EM MACEIÓ/AL"**.

Em consulta realizada ao **PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL – PCA** de 2024 deste **Poder Legislativo**, temos a estimativa de **R\$ 75.000,00 (setenta e cinco mil reais)** para os serviços relacionados com capacitação de servidores/parlamentares.

Os autos seguem a esta Procuradoria para opinião da legalidade do procedimento.

É o breve relatório. À fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO.

Já sob a égide da antiga **Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 8.666/93** – existia posicionamento pacífico de que a análise do órgão de assessoramento jurídico deveria tão somente se restringir aos aspectos legais-formais, não cabendo ao parecerista adentrar no mérito da contratação, haja vista ser esta uma prerrogativa do gestor público, no caso do **Presidente da Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE**, lastreada na oportunidade e na conveniência.



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

FL N° 123

Neste sentido, merece menção a fundamentação do **Min. Gilmar Mendes, do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF, no HC 171.576, publicado em 05.06.2019:**

[...]

É que, no processo licitatório, não compete ao assessor jurídico averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há nos autos, decreto que a reconheça. **Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades.**” (grifo nosso)

Na mesma linha de raciocínio encontra-se o **Enunciado 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:**

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto”. (grifo nosso)

A Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021 – reforça o entendimento da limitação do Assessor Jurídico aos aspectos formais ao determinar que a análise jurídica se dará ao final da fase preparatória para o controle de legalidade, ou seja, antes da exteriorização do procedimento com a publicação do edital.

Art. 53, caput: Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

Desta maneira, reafirma-se que a análise se restringirá aos aspectos legais.

Quando da necessidade para contratar ou executar obras, serviços ou reformas, o Poder Público deve observar um procedimento rigoroso e determinado para a realização de tais atividades. Este procedimento se chama licitação.

Segundo o renomado professor Celso Antônio Bandeira de Mello¹:

“licitação – em sua síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.”

¹ Curso de Direito Administrativo. Editora Malheiros. 33ª ed, 2016, São Paulo, p.540



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

FL N° 124
9

O procedimento da licitação está previsto em **Nossa Constituição Federal**, em seu **art. 37, inciso XXI**:

“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.”

E também reiterado no **art. 175 da Nossa Carta Magna**:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Todavia, o ordenamento jurídico pátrio, ao mesmo tempo em que impõe a obrigatoriedade da licitação, mitiga-a quanto a determinados bens ou serviços, tendo em vista a existência das hipóteses de contratação direta – por dispensa ou por inexigibilidade. Aliás, ressalte-se que o **inciso XXI, art. 37 da Constituição Federal** – supramencionado – inicia fazendo ressalvas a casos específicos que não precisam ser licitados.

No caso em estudo, serão realizados esclarecimentos acerca somente da inexigibilidade da licitação como forma de manter a objetividade do presente parecer, tendo em vista que é esta “*modalidade de contratação*” utilizada neste procedimento².

Por inexigibilidade, o renomado doutrinador **DIRLEY DA CUNHA JUNIOR** explica³:

“A **inexigibilidade** é exceção à obrigatoriedade da licitação que consiste na ausência do próprio pressuposto lógico da licitação que é a existência de competição, seja porque só existe um objeto (objeto singular), seja porque só existe uma pessoa que possa atender às necessidades da Administração (produtor, empresa ou representante comercial exclusivos). Assim, a licitação é inexigível quando inviável a competição.”

Nesta linha de raciocínio, o mestre **MARÇAL JUSTEN FILHO** diz⁴:

² **Art. 53, inciso II, da Lei nº. 14.133/2021**: redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

³ **CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 574.**

⁴ **JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters. 2023, p. 997.**



FL N° 125
9

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

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

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.

As considerações acima permitem configurar a inexigibilidade como situação em que a licitação, tal como estrutura legalmente, torna-se a 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.”

(grifo nosso)

Portanto, a chave para a adoção da inexigibilidade é a inviabilidade da competição diante da singularidade do objeto contratado ou porque o serviço é prestado somente por uma única pessoa.

Por conta dos serviços objetos desta licitação – aquisição de 05 (cinco) inscrições para Curso – serem prestados exclusivamente pela **ECOS TREINAMENTOS E CURSOS LTDA**, adota-se a inexigibilidade nesta licitação, com fundamento no **art. 74, inciso III, alínea “f”, da Nova Lei de Licitações e Contratos:**

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;

Em casos assim, mais importante até do que a empresa que está sendo contratada, são os palestrantes que irão ministrar o curso, pois sobre eles que deverão ser analisados o “*notório conhecimento*” a fim de configurar ou não a inexigibilidade.

Da análise do currículo dos palestrantes, temos, por exemplo, que um dos palestrantes é GUSTAVO FERREIRA GOMES, é Mestre pela UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS e Doutor em Direito pela PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL, demonstrando possuir a notória especialização exigida pela Lei de Licitações, mais em específico no §3º, do art. 74:

Art. 74, § 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.



FL N° 126
[Handwritten signature]

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Diante deste cenário, justificada a utilização do procedimento de inexigibilidade por ser a melhor escolha possível para o caso em estudo.

2.1. DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA – ARTIGO 72 DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.

Quando da possibilidade de contratação direta como a que esta Câmara de Vereadores está realizando, o Legislador determinou que fossem obrigados os documentos listados no **art. 72 da Lei nº 14.133/2021**.

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.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Cumprido salientar, o procedimento de inexigibilidade de licitação em razão da singularidade do fornecedor não possui fase externa tradicional, isto é, aquela que se inicia com a publicação de edital até porque, repete-se, a competição neste caso é inviável.

Logo, todos os documentos acima listados já são de conhecimento deste parecerista, o qual opinará sobre eles.

2.1.1. DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA – DFD.

Neste momento, a Administração Pública identifica a existência de uma necessidade a ser atendida através da elaboração do **Documento de Formalização de Demanda – DFD**, passo inicial do procedimento licitatório.

Em que pese anterior a **Lei nº. 14.133/2021**, a **Instrução Normativa nº. 05/2017 do Ministério do Planejamento** disciplina alguns requisitos a estarem presentes na **DFD**: Justificativa da necessidade da contratação, quantidade do serviço a ser contratado, previsão de

[Handwritten signature]



FLNº 127
[Handwritten signature]

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

data de início dos serviços e indicação de membro da equipe de planejamento e se necessário o responsável pela fiscalização.

De bem observar, todos os pontos listados se fazem presentes de maneira detalhada, demonstrada a necessidade de contratação de empresa para fornecimento contínuo de energia elétrica.

2.1.2. DO ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP.

Ainda no inciso I do supramencionado **art. 72**, o **Estudo Técnico Preliminar – ETP** consta no presente procedimento administrativo com os itens obrigatórios previstos no **art. 18 da Lei nº. 14.133/2021, §1º, incisos I, IV, VI, VIII e XIII:**

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Tais incisos são repetidos na **Instrução Normativa nº. 58/2022 da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia – SEGES.**

Nota-se que a contratação das inscrições visa capacitar vereadores e servidores para o encerramento de mais uma Legislatura, evitando com que possíveis condutas em desacordo com a Legislação sejam tomadas.

[Handwritten signature]



FLNº 128
9

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Aliás, a atualização de membros do Poder Legislativo e de servidores é medida que visa fortalecer a Câmara Municipal nas tomadas de suas decisões, uma vez que agentes públicos melhores preparados tendem a prestar melhores serviços em pró da coletividade.

Com relação as estimativas da quantidade para a contratação e para o pagamento, o número se refere aos interessados que surgiram para a participação do curso.

2.1.3. DA ANÁLISE DE RISCOS E DO TERMO DE REFERÊNCIA.

Quanto a análise de riscos realizada, documento fundamental para garantir a eficiência, economicidade e legalidade do processo, todos os apontados possuem sugestões de ações corretivas a serem adotadas.

Por fim, quanto ao termo de referência, possui todas as exigências previstas, nos termos do **art. 6º, inciso XXIII, da Lei de Licitações**. Isto é, há a expressa indicação do serviço que a contratada terá que executar: fornecimento de água e coleta de esgoto.

2.1.4. DA ESTIMATIVA DA DESPESA.

No tocante ao inciso II – estimativa de preços – trata-se de valor pago por inscrição, a cifra de **R\$ 800,00 (oitocentos reais)** por participante inscrito.

Analisando o procedimento administrativo, temos que o preço é compatível com outros Congressos/Cursos contratados por este Poder Legislativo, sem contar que o valor contratado é o mesmo de outras Câmaras Municipais, como vemos o **Contrato nº. 018/2024 da Câmara de Vereadores de Ribeirópolis/SE**, o **Contrato nº. 025/2024 da Câmara Municipal de Indiaroba/SE**, **Contrato nº. 014/2024 da Câmara Municipal de Nossa Senhora das Dores/SE**.

Logo, devidamente justificado o preço contratado.

2.1.5. DEMONSTRAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS COM O COMPROMISSO A SER ASSUMIDO.

A Câmara Municipal juntou documento em que atesta a disponibilidade orçamentária e financeira para custear o contrato avençado. Além de uma exigência prevista na



FL N° 129


Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Lei de Licitações, a obrigatoriedade de tal declaração também encontra amparo na **Lei de Responsabilidade Fiscal**⁵.

2.1.6. COMPROVAÇÃO DE QUE O CONTRATADO PREENCHE OS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO MÍNIMA NECESSÁRIA

A partir do **art. 62 da Nova Lei de Licitações**, encontram-se disciplinados os requisitos necessários de habilitação: **a) Jurídica; b) Técnica; c) Fiscal, social e trabalhista e; d) econômico-financeira.**

Impende salientar que a empresa contratada juntou nos autos o seu **CONTRATO SOCIAL**.

Quanto a habilitação técnica, a capacidade para prestar o serviço, este já fora demonstrada com a juntada de certidões exaradas pelos Poderes Legislativos Municipais de Areia Branca/SE e Frei Paulo/SE.

No tocante ao quesito fiscal, social e trabalhista, as declarações solicitadas no **art. 68 da Lei de Licitações**⁶ estão presentes através das certidões juntadas, logo preenchido este requisito.

Por fim, quanto à habilitação econômico-financeira, há certidão negativa exarada pelo **Tribunal de Justiça de Sergipe** em favor da contratante.

⁵ **Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

⁶ **Art. 68.** As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.





FLN° 130
CJ

Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

2.1.7. RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO E JUSTIFICATIVA DE PREÇO;

Como dito anteriormente, nestes casos, mais importante do que a empresa contratada, são os palestrantes que irão ministrar o curso. Os oradores foram contratados pela empresa para ministrar tema importante na Administração e de cunho prático, restando tão somente a eventuais interessados a inscrição. Neste ponto em específico, não há a possibilidade desta Câmara Municipal ou de qualquer outro ente da Administração opinar ou indicar os dias das palestras ou os conferencistas que participarão.

Quanto à justificativa do preço, tal ponto já foi comentado no tópico 2.1.4, uma vez que a justificativa de preço é baseada em cursos similares contratadas por outras Câmaras Municipais, em que a inscrição custava também **RS 800,00 (oitocentos reais)**.

Assim, também este requisito está obedecido pela **Câmara de Vereadores do Município de Itabaiana/SE**.

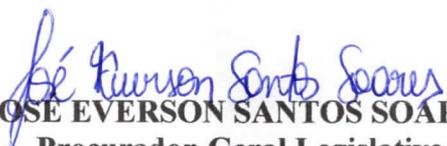
É a fundamentação. À conclusão.

3. CONCLUSÃO.

Por todo o exposto, esta **PROCURADORIA JURÍDICA OPINA PELA LEGALIDADE** do procedimento administrativo analisado diante da **POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA** pela via da **INEXIGIBILIDADE**, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº. 14.133/2021.

É a conclusão. À apreciação superior.

Itabaiana/SE, 23 de outubro de 2024.


JOSE EVERSON SANTOS SOARES
Procurador-Geral Legislativo
Matrícula 10.238