



**COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAUCAIA/CE  
PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 2022.09.08.01 - PGM**

O Presidente da Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Caucaia, conforme autorização da Ordenadora de Despesas da Procuradoria Geral, vem abrir processo de Inexigibilidade de Licitação para INSCRIÇÕES DOS SERVIDORES PARA PARTICIPAREM DO XVII CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCURADORES MUNICIPAIS, QUE SE REALIZARÁ NO PERÍODO DE 08 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022, NA CIDADE DE RECIFE/PE.

**Ementa:** Solicitação de Autorização para Realização do congresso / Inexigibilidade de Licitação / Previsão Legal / Possibilidade.

**DO RELATÓRIO**

Tratam os autos de solicitação para INSCRIÇÕES DOS SERVIDORES PARA PARTICIPAREM DO XVII CONGRESSO BRASILEIRO DE PROCURADORES MUNICIPAIS, QUE SE REALIZARÁ NO PERÍODO DE 08 A 11 DE NOVEMBRO DE 2022, NA CIDADE DE RECIFE/PE. O congresso será promovido pela empresa ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES MUNICIPAIS - ANPM, inscrita no CNPJ sob o n.º 04.363.019/0001-53, sediada na SAUS – Quadra 05, Lote 04, Ed. Ok Office Tower, Salas 604/605, Brasília/DF, ao custo total de R\$ 5.400,00 (cinco mil e quatrocentos reais).

Nos autos encontram-se os termos de compromisso e responsabilidade dos servidores, devidamente assinados. Bem como justificativa para a Capacitação dos mesmos expedida pela autoridade competente.

Destacamos, por oportuno, que a presente análise atem-se às informações e dados constantes dos autos em conformidade com as determinações legais aplicáveis e a orientações jurisprudenciais atualizadas, não competindo à Assessoria Jurídica inferir acerca da oportunidade e conveniência dos atos vinculados.

É o breve relatório, passamos a opinar.

**DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Preliminarmente, atentamos para os vínculos dos servidores participantes do congresso com a Administração Pública, conforme documentos acostados aos autos. Cabível, portanto, o pedido.

Embora a realização de contratos pela Administração Pública exija, em regra, a obediência ao certame licitatório, o legislador originário fundamentou a possibilidade de sua dispensa na própria Constituição Federal. Nesse sentido vejamos o que dispõe o inciso XXI do Artigo 37 da Constituição Federal.

*Artigo 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.*

**Prefeitura de Caucaia/CE**  
**Rodovia CE 090 km 01, N° 1076, Itambé**  
**Caucaia/CE - CEP: 61602-810**

No mesmo sentido a Lei de Licitações e Contratos Administrativos determina que:

*Artigo 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.*

Ao declarar a necessidade do procedimento licitatório a Constituição Federal, bem como a Lei nº 8.666/93, reconhece a presunção de que a licitação produz e, por conseguinte, garante a melhor contratação à Administração Pública. Nesse sentido, por melhor contratação podemos entender, de acordo com a definição de Marçal Justen Filho<sup>1</sup>, como sendo "a solução que assegure os maiores benefícios para a aplicação de seus recursos econômico-financeiros".

No entendimento da jurista Fernanda Marinela<sup>2</sup> "a licitação tem como finalidade viabilizar a melhor contratação possível para o Poder Público, além de permitir que qualquer um preencha os requisitos legais e tenha a possibilidade contratar, representando o exercício do princípio da isonomia e da impessoalidade".

Apesar da Constituição Federal ter acolhido a presunção absoluta de que a realização de licitação prévia produz a melhor contratação, o Artigo 37, inciso XXI, do mesmo diploma legal, limitou tal presunção ao permitir a contratação direta sem a realização prévia do certame nas hipóteses ressalvadas na legislação<sup>3</sup>. Ou seja, a própria Constituição Federal, que instituiu o dever de licitar, limitou tal exigência, permitindo que a Administração Pública contrate sem licitação nos casos previstos em lei.

É necessário ressaltar que tal possibilidade, de realizar a contratação direta sem licitação, deve se ater à etapas e formalidades imprescindíveis, as quais passaremos a analisar após citar a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

*12. A obrigação de licitar não é mera formalidade burocrática, decorrente apenas de preceitos legais. Ela se funda em dois princípios maiores: os da isonomia e da impessoalidade, que asseguram a todos os que desejam contratar com a administração a, que exige a busca **possibilidade de competir com outros interessados em fazê-lo, e o da eficiência da proposta mais vantajosa para a administração.***

*13. Assim, ao contrário do afirmado nas justificativas apresentadas, a licitação, além de ser exigência legal, quando bem conduzida, visa e permite - a obtenção de ganhos para a administração. **E quando a possibilidade de prejuízos existe, a própria lei, novamente com base nos princípio da eficiência, prevê os casos em que o certame licitatório pode ser dispensado.***

**(Acórdão nº 34/2011, Plenário, rei. Min. Aroldo Cedraz).**

Considerando que a contratação direta não representa uma livre atuação administrativa, e que o administrador está obrigado a aplicar os princípios constitucionais da administração pública, a lei determina como sendo modalidades de contratação direta: a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

Acerca do assunto advertiu Adilson Abreu Dallari<sup>4</sup> que:

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª Edição. p. 61.

<sup>2</sup> MARI NELA, Fernanda. Direito Administrativo. 4ª Edição. p. 315.

<sup>3</sup> MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 4ª Edição. p. 326.

<sup>4</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos da licitação. São Paulo, 1997, p. 61



**“Sendo a licitação sempre exigível, como regra geral, e considerando o princípio constitucional da legalidade, entendemos que a dispensa não pode ser feita por mero e puro ato administrativo, exigindo sempre a existência e a menção de determinado e específico dispositivo legal como seu fundamento de realidade.” (Grifo nosso)**

A dispensa de licitação é a possibilidade de celebração direta de contrato entre a Administração e o interessado, conforme previsto no Artigo 24 da Lei n.º 8.666/93. Ressaltamos, por oportuno, que as hipóteses previstas em lei, referentes a dispensa de licitação, são exaustivas, ou seja, a lei enumerou taxativamente todas hipóteses em que cabe a dispensa de licitação e a ausência de previsão legal acerca da pretensão impede que seja reconhecido o cabimento da mesma, impedindo, por conseguinte, a contratação que esteja fundada na modalidade de dispensa de licitação.

É válido ressaltar que, nas hipóteses de dispensa de licitação, contamos com a discricionariedade da Administração quando da escolha de realizar ou não o procedimento licitatório, lembrando que o fator primordial aqui é o interesse público.

A inexigibilidade de licitação, por sua vez, ocorrerá sempre que houver inviabilidade de competição nos termos do Artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Vejamos:

*Artigo 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

*[...]*

***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; (Grifo nosso)***

É necessário esclarecer que o procedimento licitatório, apesar de configurar uma regra a ser seguida sempre que a Administração desejar contratar, para acontecer, necessita obrigatoriamente da presença dos pressupostos da licitação, bem como de um objeto licitável, caso em que, só então será considerada viável e consequentemente exigível.

Nesse sentido vejamos o que a jurista Fernanda Marinela<sup>5</sup> entende.

***A contratação direta, em caso de inexigibilidade de licitação, resulta da inviabilidade de com petição, o que decorre da ausência dos pressupostos que justificam sua realização. (Grifo nosso)***

Acerca dos pressupostos citados, como necessários à realização da licitação, informamos que se tratam de três, quais sejam: pressuposto lógico, jurídico e fático. O pressuposto lógico diz respeito à pluralidade de objetos e de ofertantes. O pressuposto jurídico, por sua vez, tem a finalidade de fazer da licitação um meio apto para a Administração perseguir o interesse público por representar um instrumento para a proteção do interesse coletivo. Por fim, o pressuposto fático exige a presença de interessados no objeto a ser licitado considerando que a inexistência de interessados na disputa impede a realização da licitação<sup>6</sup>.

A respeito do procedimento de dispensa por inexigibilidade de licitação esclarece, o renomado jurista Hely Lopes Meirelles, que *“a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar com petição entre*

<sup>5</sup> MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 4ª Edição. p. 327.

<sup>6</sup> MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 4ª Edição. p. 327-329.



eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato".<sup>7</sup>

Diante do exposto é possível constatar que, restando demonstrado que o objeto da obrigação, em razão de qualquer peculiaridade, somente pode ser adquirido de um prestador, este interpretado no sentido mais amplo da palavra, o procedimento a ser adotado será o de inexigibilidade de licitação.

Passando a análise da contratação pretendida, de inexigibilidade de licitação, especificaremos o que seriam serviços técnicos conforme definido no inciso II do Artigo 25 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

*Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:*

*(...)*

**VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;** (Grifo nosso)

Joguem luz ao conceito fazendo alusão aos ensinamentos de Ivan Barbosa Rigolin, em referência ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, quanto à aplicação à época do art. 23, inciso II, do Decreto-Lei n.º 2.300/86.

*"A metodologia empregada, o sistema pedagógico, o material e os recursos didáticos, os diferentes instrutores, o enfoque das matérias, a preocupação ideológica, assim como todas as demais questões fundamentais, relacionadas com a prestação final do serviço e com os seus resultados - que são o que afinal importa obter -, nada disso pode ser predeterminado ou adrede escolhido pela Administração contratante. Aí reside a marca inconfundível do autor dos serviços de natureza singular, que não executa projeto prévio e conhecido de todos, mas desenvolve técnica apenas sua, que pode inclusive variar a cada novo trabalho, aperfeiçoando-se continuamente. Por todas essas razões entendeu a lei de licitações de classificar na categoria de serviço técnico profissional especializado, o trabalho de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal da Administração, por particulares (pessoas físicas ou jurídicas); sendo de natureza singular o serviço, será fatalmente diferente um treinamento de outro, ainda que sobre os mesmos temas, quando ministrado por particulares diversos. E, desse modo, sendo desiguais os produtos que os variados profissionais oferecem, torna-se inexigível a licitação por imperativo lógico que consta do art. 23, inciso II, do Dec.-lei nº 2.300/86."* ("Treinamento de Pessoal - Natureza da Contratação" "in" Boletim de Direito Administrativo - Março de 1993, págs. 176/79- grifo nosso)

O Pleno do Tribunal de Contas da União assim pronunciou-se na Decisão nº 739/98 – Ata 27/98 – Relator Ministro Adhemar Paladini Ghisi:

**"1. Considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93**

*(...)*

9. A aplicação da Lei deve ser compatível com a realidade em que está inserida, só assim o direito atinge os seus fins de assegurar a justiça e a equidade social. Nesse sentido, **defendo o posicionamento de que a**

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 97.

***inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, fato que pode e deve evoluir no ritmo das mudanças que certamente ocorrerão no mercado com o aperfeiçoamento das técnicas de elaboração de manuais padronizados de ensino. Essa evolução deve ser acompanhada tanto pelos gestores como pelos órgãos de controle, no âmbito de suas atuações. Assim, desponta, a meu ver, com clareza que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, na atualidade, é regra geral, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador" (Processo nº TC 000.830/98-4, Relator Ministro ADHEMAR PALADINI GHISI, Decisão 439/98 – Plenário, Ata 27/98)."***

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, discorre sobre a possibilidade da presente contratação direta, demonstrando os requisitos para enquadramento da hipótese legal. Em suas palavras:

***"A inviabilidade da competição ocorrerá na forma desse inciso se ficar demonstrado o atendimento dos requisitos, que devem ser examinados, na seguinte ordem: a) referentes ao objeto do contrato: que se trate de serviço técnico; a que o serviço esteja elencado no art. 13 da Lei nº 8.666/93; que o serviço apresente determinada singularidade; que o serviço não seja de publicidade ou divulgação; b) referentes ao contratado: que o profissional detenha a habilitação pertinente; que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido; que a especialização seja notória; que a notória especialização esteja relacionada com a singularidade pretendida pela Administração. ' (in' Contratação Direta sem Licitação, Brasília Jurídica, 1ª ed., 1995, pág. 306)."***

Vale ressaltar, como foi dito anteriormente, que o rol descrito no Artigo 25 da Lei n.º 8666/93 é meramente exemplificativo, não sendo necessário que o caso concreto se enquadre com perfeição as hipóteses previstas no artigo. Apenas entende-se necessário a demonstração de o objeto, almejado pela administração, só poderá ser suprido e/ou executado por aquele terminado e específico prestador, portanto, desde que seja estabelecido a especialidade e singularidade da empresa a contratação poderá ser enquadrada na hipótese legal de inexigibilidade de licitação.

Nessa linha destacamos o entendimento na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 2418/2006):

***As hipóteses de inexigibilidade relacionadas na Lei nº 8666/93 não são exaustivas, sendo possível a contratação com base no caput do artigo 25 sempre que houver comprovada inviabilidade de competição.***

Nas palavras do jurista Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>8</sup>:

***"A singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos estes, que são precisamente os que a Administração reputa***

<sup>8</sup> MELLO. Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.



**conveniente e necessita para a satisfação do interesse público em causa." (Grifo nosso)**

Apenas a título exaustivo fazemos referência a Justificativa autuada no processo. A necessidade e importância do curso resta comprovada, e que a participação em um curso de tamanha importância é fundamental para assim disseminar o conhecimento na equipe, o que soma grandemente ao conhecimento e atuação para a melhoria de resultados junto a Administração Pública. Considerando ainda que há uma única empresa capacitada para realizá-lo satisfatoriamente, atendendo aos interesses da Administração, percebe-se que não há, sem que haja prejuízos aos interesses desta, como proceder a realização de uma licitação, sendo esta, portanto, inexigível.

Acerca do tema diz a Súmula n.º 252/2010 do Tribunal de Contas da União que:

**"A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviços e notória especialização do contratado."**

O Tribunal de Contas da União, mais uma vez, se manifestou no Acórdão n.º 351/2010:

**5.5 É possível à Administração realizar a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que haja a demonstração inequívoca de que suas necessidades somente poderão ser atendidas com a contratação direta, cabendo a devida observância das exigências do artigo 26 da Lei n.º 8666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços. (Grifo nosso)**

Ressaltamos, por fim, que a contratação direta, já definida como sendo aquela realizada sem licitação, deve respeitar certas formalidades, estas definidas no Artigo 26 da Lei n.º 8.666/93. Tais formalidades são consideradas, pela doutrinadora Fernanda Marinela<sup>9</sup> como sendo um procedimento de justificação. Nesse sentido, vejamos o que dispõe a Lei n.º 8.666/93 acerca do procedimento de justificação.

**"...Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos."**

Segundo a jurista supracitada, o procedimento de justificação visa "impedir a fraudulenta utilização dos dispositivos que autorizam a contratação direta" e "deve ser aplicado nos casos do art. 17, §2º e §4º, no art. 24, incisos III e seguintes e, nos casos do art. 25 (...)"<sup>10</sup>.

Informamos que a realização de contratação direta, sem a presença dos requisitos de dispensa e/ou inexigibilidade, bem como a utilização dessas, sem a correta e devida justificação, caracteriza crime, previsto no Artigo 89 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A Administração, para contratar, continua vinculada aos princípios do Direito Administrativo, exigindo-se, por exemplo, "a realização de um procedimento formal, destinado a justificar a escolha de tal contratação, aprovação

<sup>9</sup> MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 4ª Edição. p. 326.

<sup>10</sup> MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 4ª Edição. p. 326-327.



pela autoridade competente e o delineamento de seus parâmetros e objetivos"<sup>11</sup>. Ainda mais abrangente citamos Antônio Roque Citadini:

*"Conquanto esteja desobrigado de cumprir tais etapas formais, não estará o administrador desobrigado da obediência aos princípios básicos da contratação impostos à Administração Pública. Assim, será sempre cobrada ao administrador a estrita obediência aos princípios: da **legalidade** (a dispensa deverá ser prevista em lei e não fruto de artimanha do administrador para eliminar a disputa); da **impessoalidade** (a contratação direta, ainda que prevista, não deverá ser objeto de protecionismo a um ou outro fornecedor); da **moralidade** (a não realização das etapas de licitação não elimina a preocupação com o gasto parcimonioso dos recursos públicos, que deve nortear a ação do administrador); da **igualdade** (a contratação direta não significa o estabelecimento de privilégio de um ou outro ente privado perante a Administração); da **publicidade** (embora restrita, a contratação direta não será clandestina ou inacessível, de modo que venha a impedir que dela conheçam os outros fornecedores, bem como os cidadãos em geral); e da **probidade administrativa** (que é o zelo com que a Administração deve agir ao contratar obras, serviços ou compras)"*

Ressalta-se, derradeiramente, que o presente arazoado é determinação e decisão do gestor, cabendo a ele suas consequências jurídicas e administrativas, conforme Lei nº 13.655 de 25 de abril de 2018. Para tanto, o gestor fica ciente que poderá ser responsabilizado nas esferas civil e administrativa caso exista, no presente procedimento, algum indício de dolo ou erro grosseiro pela prática de atos relacionados, direta ou indiretamente.

Por fim, caso estivéssemos diante de um procedimento comum de licitação, importáramos extrair o sentido da lei ao determinar as condições para que se contrate com o Poder Público. A Lei de Licitações e Contratos Administrativos pauta as normas que o Estado deve seguir para contratar e, em que pese a obrigação de licitar, permite que a Administração dispense esse procedimento em casos muito específicos, exigindo, entretanto, atenção aos princípios constitucionais e administrativos que regem a matéria. Analisando os autos observamos a regularidade e devida comprovação das condições necessárias, pela empresa prestadora, para a contratação almejada.

*Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:*

*I - habilitação jurídica;*

*II - qualificação técnica;*

*III - qualificação econômico-financeira;*

*IV - regularidade fiscal e trabalhista*

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

*(...)*

*Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em*

*I - prova de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Geral de Contribuintes (CGC);*

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

<sup>11</sup> CHARLES LOPES DE TORRES, Ronny. Licitações Públicas, 4 Edição. JusPODIVM, 2012, p.98.



- III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
- IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.
- V - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943"

Por tudo o arrolado nos autos, entendemos plenamente satisfeitos os citados requisitos, tanto ao objeto, quanto ao contratado.

### DA CONCLUSÃO

Desta feita, por todos os fundamentos sopesados, observando ainda o devido processo e a conformidade com a legislação vigente, a opinião da Assessoria Jurídica desta Secretaria, em face à documentação acostada ao presente feito, opina pelo **deferimento do pedido**, com fulcro no Art. 25, inciso II, da Lei n.º 8.666/93, para que se declare a inexigibilidade da licitação e **que se realize a inscrição do servidor no curso descrito nos autos.**

Caucaia/CE, 08 de setembro de 2022.

**WAGNER VIEIRA VIDAL**  
PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO