



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUTAPERA**  
Praça Padre Augusto Mozett, S/N, Centro - Carutapera-MA  
CNPJ 06.903.553/0001-30, CEP: 65.295-000

**PROCESSO N.º 133/2021**

**PARECER JURÍDICO N.º 170/2021**

**ASSUNTO: Contratação direta por inexigibilidade de licitação – serviços técnicos especializados de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.**

**AMPARO LEGAL: art. 25, II, c/c art. 13, inciso VI da Lei n.º 8.666/93.**

### **1. Relatório**

Trata-se de parecer jurídico concernente a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços de treinamento de servidores públicos para Implantação do E-Social 2ª Fase, por meio de contratação direta por inexigibilidade de licitação.

### **2. Fundamentação**

Como regra a Administração Pública para contratar serviços ou adquirir produtos ou serviços encontra-se obrigada a realizar previamente processo licitatório (inteligência do art. 37, inciso XXI da CF/88), contudo a mesma Carta Magna ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, vejamos:

Art. 37. Omissis

(...)

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.

(...)

A obrigação de prévia licitação possui dois aspectos basilares, o primeiro é assegurar isonomia de oportunidades entre os interessados na contratação, dando-se efetividade aos princípios da impessoalidade e da moralidade; o segundo revela-se no propósito do Poder Público de alcançar a proposta que lhe seja mais vantajosa.



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUTAPERA**  
 Praça Padre Augusto Mozett, S/N, Centro - Carutapera-MA  
 CNPJ 06.903.553/0001-30, CEP: 65.295-000

No plano infraconstitucional coube a Lei nº 8.666/93, regulamentar este dispositivo constitucional, fixando os procedimentos licitatórios e as hipóteses de contratação direta, pelo que, em certas situações o gestor público, embora podendo realizar o processo de licitação, em virtude da existência de determinadas situações, poderá dispensar a realização do certame (discricionariedade), como são os casos previstos no art. 24, são as hipóteses denominadas de licitação dispensável, noutros casos, o administrador se encontrará diante de situações, ora materiais, ora jurídicas, que o impossibilitarão de realizar a licitação, como nos casos previstos no art. 25, são as hipóteses denominadas de inexigibilidade de licitação.

As inexigibilidades de licitação estão previstas no art. 25, da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

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 (...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no artigo 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. (grifo nosso)

No que interessa ao caso sob análise, por força do art. 25, II, procede-se a contratação por inexigibilidade de licitação desde que se trate de serviço técnico enumerado no art. 13 qualificados pela singularidade da atividade, pela notória especialização e pela inviabilização de competição.

Já o art. 13 da lei de Licitações, prevê expressamente dentre os serviços técnicos cuja realização de licitação é inexigível os serviços técnicos especializados de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, vejamos:



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUTAPERA**  
 Praça Padre Augusto Mozett, S/N, Centro - Carutapera-MA  
 CNPJ 06.903.553/0001-30, CEP: 65.295-000

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

(...)

VI-treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; (Redação dada pelo Decreto nº 5.707/2006)

(...)

De acordo com este dispositivo, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados, os trabalhos relativos a, dentre outros, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Vê-se, portanto, que a própria lei especifica as hipóteses de exceção à regra geral, oferecendo uma margem de ação ao administrador, diz então que a Administração Pública possui discricionariedade para contratar por inexigibilidade de licitação para os casos expostos. Significa que o Poder Público age de acordo com a conveniência e oportunidade da situação, mas sem desprezar o ordenamento jurídico, obedecendo aos princípios gerais da Administração Pública.

Da análise sistemática do art. 25 c/c art. 13, vê-se que materialmente há possibilidade de se realizar o processo de licitação, porém, ainda que se ofereça a oportunidade a todos com o processo de licitação, a adoção do procedimento naquelas hipóteses, poderá representar um obstáculo ao atendimento satisfatório do interesse público, pois o estabelecimento de competição não representaria o melhor critério para a escolha da proposta mais vantajosa ao Poder Público, dada a singularidade da atividade, a notória especialização, a confiança e a inviabilização objetiva de competição.

Quanto à contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, vê-se que é impossível aferir, mediante processo licitatório, o trabalho intelectual do instrutor, pois trata-se de prestação de serviços de natureza personalíssima e singular, mostrando-se patente a inviabilidade de competição, ou seja, não há possibilidade da Administração estabelecer critérios objetivos de julgamento capazes de assegurar resultado satisfatório no processo de seleção do futuro contratado.

Logo, observe-se que o inciso VI é taxativo caracterizando a capacitação do agente público como um serviço técnico profissional especializado.

Quanto à natureza singular do serviço, no qual o conceito é relativo. A singularidade não é a falta de pluralidade de profissionais ou empresas para a exercer determinada função e sim de características especiais.



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUTAPERA**  
Praça Padre Augusto Mozett, S/N, Centro - Carutapera-MA  
CNPJ 06.903.553/0001-30, CEP: 65.295-000

Portanto a capacitação do agente público se enquadra na natureza singular pois é executada por pessoa física cuja produção é intelectual que possui característica de personalismo inconfundível.

O jurista Antônio Carlos Cintra do Amaral, de forma muito sensata, esclarece a singularidade para o serviço de capacitação de servidores públicos:

A singularidade reside em que dessa ou dessas pessoas físicas (instrutores ou docentes) requer-se: a) experiência; b) domínio do assunto; c) didática; d) experiência e habilidade na condução de grupos frequentemente heterogêneos, inclusive no que se refere à formação profissional; e) capacidade de comunicação.

Como não se pode dissociar o treinamento do instrutor ou docente, essa singularidade subjetiva é também objetiva. Vale dizer: também o serviço por ele prestado é singular” (in Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 110)

Por último e não menos importante deve-se caracterizar a notória especialização sendo que o § 1º do artigo 25 da Lei 8666/93 assim definiu:

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

No caso em análise a empresa ADTR Sistema de Locação Contábil LTDA possui expertise adquirida no decorrer de anos de exercício na área de treinamento e capacitação na área de implantação do E-Social, tendo em vista que já capacitou e habilitou dezenas de servidores e já ministrou vários cursos de capacitação na área objeto de contratação.

Nesse sentido determina o jurista Antônio Carlos Cintra do Amaral:

A administração não pode realizar licitação para treinamento, porque os profissionais e empresas são incomparáveis. Não há, portanto, viabilidade de competição. A adoção do tipo de licitação de “menor preço” conduz,



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUTAPERA**  
 Praça Padre Augusto Mozett, S/N, Centro - Carutapera-MA  
 CNPJ 06.903.553/0001-30, CEP: 65.295-000

na maioria dos casos, à obtenção de qualidade inadequada. A de “melhor técnica” e a de “técnica e preço” são inviáveis, porque não se pode cogitar, no caso de apresentação de proposta técnica. A proposta técnica seria, a rigor, o programa e a metodologia, de pouca ou de nenhuma diferenciação. O êxito do treinamento depende, basicamente, dos instrutores ou docentes. Que são incomparáveis, singulares, o que torna inviável a competição.”(in Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos, 2ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 111) (Grifo e negrito nosso)

O Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em sua obra Contratação Direta sem licitação, assim asseverou:

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, 9. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.).

A egrégia Corte de Contas da União:

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” (Processo nº TC 000.830/98-4, rel. Min. Adhemar Paladini Ghisi. Decisão n. 439/1998, do Plenário)  
 AGU: Orientação Normativa nº 18, de 1º de abril de 2009  
 “Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista



**ESTADO DO MARANHÃO**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARUTAPERA**  
 Praça Padre Augusto Mozett, S/N, Centro - Carutapera-MA  
 CNPJ 06.903.553/0001-30, CEP: 65.295-000

Assim, não resta qualquer dúvida sobre a legalidade da contratação direta para prestação de serviços de treinamento através do procedimento de inexigibilidade de licitação com base no art. 25, II c/c art. 13, inciso VI, da Lei 8.666/93, uma vez que a empresa ADTR Sistema de Locação Contábil LTDA preenche os requisitos legais, como se constata através da farta documentação constantes dos autos.

Cabe pontuar, ainda que de acordo com o caput do art. 62 da Lei nº 8.666/93, o instrumento do contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

No caso em análise sugere-se a substituição de contrato por Nota de Empenho, conforme disposição legal mencionada no caput do art. 62 da Lei 8.666/93.

### **3. Conclusão**

Dessa maneira, consubstanciado na norma, doutrina e jurisprudência acima elencadas, opino favoravelmente a contratação direta por inexigibilidade de licitação junto a empresa *ADTR Sistema de Locação Contábil LTDA*.

É o meu parecer, salvo melhor juízo.

Carutapera/MA, 10 de dezembro de 2021.

**THARLANE  
DA SILVA REIS**

Assinado de forma digital  
por THARLANE DA SILVA  
REIS  
Dados: 2021.12.14 11:06:47  
-03'00'

Tharlane da Silva Reis  
Procuradora Geral  
Port. nº 20/2021