



**CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA
ESTADO DE SERGIPE**

PARECER JURÍDICO 09/2023

Ref.: INEXIGIBILIDADE Nº 04/2023 - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA MINISTRAR IMERSÃO DE ORATÓRIA E TÉCNICA DE APRESENTAÇÃO EM PÚBLICO E PARA VÍDEOS: DO BÁSICO AO AVANÇADO.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA MINISTRAR CURSO PARA VEREADORES. LICITAÇÃO INEXIGÍVEL. INTELIGÊNCIA DO ART. 25, INCISO II C/C ART. 13, INCISO VI DA LEI Nº. 8.666/83. MINUTA DO EDITAL E DO CONTRATO. ANÁLISE JURÍDICA PRÉVIA. APROVAÇÃO.

1- RELATÓRIO

Conforme avistado em Ofício de Solicitação assinado pelo Diretor Geral desta Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE - Luiz Henrique Carvalho Vieira - restou instaurado o presente procedimento licitatório com o objetivo de *"tendo em vista a necessidade de capacitar os Vereadores e Servidores desta Casa Legislativa, além de demais Servidores e Gestores de Municípios que, por ventura, queiram participar da capacitação, especialmente quanto a imersão de oratória e técnica de apresentação em público.*

No mesmo documento citado, consta a autorização do gestor competente, ou seja, do Presidente da Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE para abertura do presente procedimento.

Conforme proposta encaminhada pela empresa que irá ministrar o curso, a palestra será realizada no dia 29 de Março de 2023, pelo palestrante Anderson Fabiano da Cruz Gois, pelo valor global de R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais).

O procedimento cumpriu, regularmente, todos os requisitos formais e materiais previstos em lei, inclusive os constantes no parágrafo único do art. 26 da Lei de Licitações, porquanto se encontra instruído com a justificativa da

SALA DA PROCURADORIA GERAL DA CMI

B



**CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA
ESTADO DE SERGIPE**

contratação e do preço, as razões da escolha do fornecedor, além da minuta do contrato.

É o breve relatório.

II- FUNDAMENTAÇÃO

Logo de início, convém assinalar, em razão da faculdade conferida pelo **art. 191 da Nova Lei de Licitações (Lei nº. 14.133/2021)**- em que permite, no prazo de 02 (dois) anos a contar da publicação da **Novel Legislação, e, na presente data, encontra-se em tramitação, e, regime de urgência, na Câmara Federal, proposta de prorrogação da sua vigência**, a opção pela utilização do atual ou dos anteriores regramentos- o presente procedimento licitatório é realizado de acordo com a Lei nº. 8.666/93.

Pois bem!

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 suam 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."

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

B



CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA
ESTADO DE SERGIPE

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 dos institutos da licitação dispensada, dispensável e inexigível. 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 da inexigibilidade como forma de manter a objetividade do presente parecer, tendo em vista que é deste instituto que trata o procedimento apresentado.

A licitação é inexigível quando há inviabilidade de competição, motivo pelo qual afasta-se o dever de licitar. Assim, a inexigibilidade terá lugar nas situações em que a Administração Pública necessita contratar, mas a licitação, seja por questões de unicidade de fornecedor ou pela natureza singular dos serviços prestados por alguns profissionais ou empresas de notória especialização, toma-se inviável.

Cumpre ressaltar, o **Tribunal de Contas da União - TCU** possui entendimento remansoso que a contratação de cursos, profissionais para aperfeiçoamento e treinamento, observados requisitos legais, pode ser realizada através de contratação direta.

"As contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de

SALA DA PROCURADORIA GERAL DA CMI



**CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA
ESTADO DE SERGIPE**

peçoal enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação. Acórdão 1915/2003-Plenário I Relator: ADYLSO MOITA ÁREA: *licitação* I TEMA: *Inexigibilidade de licitação* I SUBTEMA: Serviço técnico especializado. Outros indexadores: Professor, Conferencista, Instrutor, Capacitação"

"As contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar *curso*s de treinamento ou aperfeiçoamento de peçoal 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 8.666/1993".

A **Advocacia-Geral da União**, especificamente quanto à contratação de curso aberto para treinamento e aperfeiçoamento, assim orienta:

Orientação Normativa da AGU nº 18/2009: *Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993*, conferencistas para ministrar curso para treinamento e aperfeiçoamento de peçoal, ou a *inscrição em curso aberto, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista* (grifo nosso).

Em igual sentido leciona o professor J. U. Jacoby Fernandes²:

É também inexigível a licitação para a matrícula de servidor em curso de treinamento oferecido por instituição privada de treinamento, porque esses eventos são realizados em períodos determinados, mostrando-se inviável a competição.

Logo, notamos que a opção adotada pela Administração Pública em realizar contratação direta encontra amparo na doutrina, em julgados, pois se enquadra nos **artigos 25, inciso II e/e 13, inciso VI da Lei nº 8.666/93**.

Eis o teor dos dispositivos legais invocados:

(...)

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

VI - treinamento e aperfeiçoamento de peçoal;

(...)

Art. 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



**CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA
ESTADO DE SERGIPE**

especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

A Administração Pública, quando diante das hipóteses previstas no **art. 25, II, da Lei de Licitações**, deve observar com atenção o disposto na **Súmula TCU nº 252**, a qual exige a necessária presença de três requisitos: *serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado*, vejamos:

Súmula TCU nº 252: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

No que diz respeito ao cumprimento dos três requisitos exigidos pela **Súmula TCU nº 252**, vê-se que a Comissão Permanente de Licitação, em sua justificativa, os enfrentou minuciosamente, concluindo pelo seu regular preenchimento no procedimento em epígrafe.

Por serviço técnico especializado, temos aquele que há a necessidade de habilitação para a sua realização, estando o requisito devidamente cumprido, uma vez que estamos tratando de capacitação e aperfeiçoamento dos servidores públicos municipais.

Quanto à singularidade do objeto, a Câmara Municipal de Itabaiana/SE contratará uma empresa que prestará um serviço de natureza intelectual, por si só já demonstrando a sua "*unicidade*". Afinal de contas, serviços desta natureza possuem variáveis inúmeras as quais impossibilitam comparações através de critérios objetivos, tais como formação acadêmica dos palestrantes, metodologia apresentada, entre outras.

Já quanto a notoriedade, ao sentir desta **PROCURADORIA**, a análise deste requisito é voltada aos palestrantes que irão ministrar os cursos, pois serão estes os condutores do aprendizado.

SALA DA PROCURADORIA GERAL DA CMI

B



CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA
ESTADO DE SERGIPE

Aqui, todo o curso será ministrado pelo Sr. Anderson Fabiano da Cruz Gois, cujo currículo consta no procedimento, oportunidade em que retrata conhecimento inquestionável.

Soma-se a isto, o fato de já ter sido palestrante em outros cursos, como avistado no acervo probatório anexado aos autos.

Ou seja, da análise do currículo, percebe-se que a sua formação profissional tendo experiência de mais de 4.120 horas de atendimento individual como *personal coach* de comunicação e oratória, tendo se apresentado em 17 (dezessete) capitais do Brasil.

Ademais, abre-se um parêntese, a **Corte de Contas da União** consignou a necessidade e a importância do treinamento e aperfeiçoamento dos servidores para a excelência do serviço público, como disposto na **Decisão nº 439/1998**.

Nestes termos:

Tribunal de Contas da União. Dados Materiais: Decisão 439/98 - Plenário - Ata 27/98. Publicada também no BTCU 50/98. Processo nº TC 000.830/98-4. Interessado: Tribunal de Contas da União. Órgão: Secretaria Geral de Controle Externo - SEGECEX. Relator: MINISTRO ADHEMAR PALADINI GHISI. Representante do Ministério Público: não atuou. Unidade Técnica: Secretaria de Auditoria - SAUDI. Ementa: **Estudos desenvolvidos sobre a possibilidade do enquadramento 11a hipótese da inexigibilidade de licitação para** a contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, bem como **inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros.** **Hipótese aceita.** Arquivamento.- Licitação. Inexigibilidade. Natureza singular. Considerações.- Licitação. Notória especialização. Considerações.

[...]

8.2. **considerar enquadrada 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,** a contratação de professores, conferencistas ou instrutores, para ministrar aulas em cursos de treinamento, de formação ou de complementação de conhecimentos especializados de servidores, bem como para sua **inscrição em cursos abertos a terceiros, destinados ao ensino de matérias especializadas, sempre que não se trate de treinamento baseado em técnicas e métodos padronizados de ensino;**

[...]

B



CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA

ESTADO DE SERGIPE

5. Desnecessário discorrer sobre a importância vital do treinamento e aperfeiçoamento de servidores para a excelência do serviço público.

Diante das profundas e rápidas transformações que nosso mundo vem sofrendo, a sociedade tem cobrado cada vez mais da Administração Pública respostas precisas para suas demandas. Nesse contexto, as entidades da Administração tomaram consciência da necessidade imperativa de investir em recursos humanos, formando profissionais capacitados e atualizados para o desempenho de suas funções.

[...]

13. A grande maioria dos administradores tem optado, diante da inaplicabilidade de outros tipos de licitação, pela seleção baseada no menor preço. É fácil intuir, no entanto, que esse procedimento poucas vezes permite a escolha de um profissional ou empresa que satisfaça os treinados, principalmente quando se trata de treinamento de servidores altamente especializados, em disciplinas direcionadas para as peculiaridades do serviço executado no órgão contratante. Isso, porque cada possível instrutor tem características próprias, incomparáveis, como experiência anterior, currículo, áreas de especialização, publicações, etc. Como admitir que o menor preço possa ser um bom critério para a escolha?

14. Nesse ponto, valemo-nos das palavras do Exmo. Ministro Carlos Átila no voto que fundamentou a proposta de decisão ora em exame: 'Excetados os casos de cursos virtualmente padronizados, que utilizam métodos de ensino de domínio público - como o são, por exemplo, os cursos de línguas, ou os cursos de utilização de sistemas de microcomputadores - parece-me inviável pretender que se possa colocar em competição o talento e a capacidade didática de mestres em matérias de nível superior, sobretudo quando se trata de ministrar conhecimentos especializados, para complementar e aprofundar a formação de profissionais de nível universitário. São tantas as variáveis que influem na definição do perfil ideal dos professores e instrutores adequados a cada caso, que dificilmente se pode defender a tese de que haja efetiva 'viabilidade de licitação' para formalizar tais contratos.'

15. Vale registrar que a discussão sobre a exigibilidade de licitação para contratação de instrutores não é inédita nesta Casa. Em processo relatado pelo Exmo. Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, em que se apreciou representação, originária do ISC, o relator considerou 'farta e plausível' a argumentação no sentido de que 'a realização de certames licitatórios para a contratação de todos os professores aparenta contrariar o interesse maior do Tribunal de garantir a maior qualidade possível na formação e capacitação de seus recursos humanos'.

[...]

19. Há quem defenda que a inexigibilidade de licitação seja aplicável a toda contratação de treinamento de servidores, sem qualquer restrição. É o caso do notável Antônio Carlos Cintra do Amaral, que assevera: 'A Administração não pode realizar licitação para treinamento, porque os profissionais ou empresas são



CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA
ESTADO DE SERGIPE

incomparáveis. Não há, portanto, viabilidade de competição. A adoção do tipo de licitação de 'menor preço' conduz, 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 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, Malheiros, 1ª ed., 1995, pág. 111).

20. Não há como discordar do doutrinador quando salienta que os possíveis instrutores são incomparáveis. É inegável também que o êxito do treinamento depende da pessoa do instrutor, e não apenas do programa e da metodologia.

21. A nosso ver, no entanto, quanto mais convencional seja o curso desejado, menor será a influência da pessoa do instrutor sobre os resultados do treinamento. Por exemplo, se o que se pretende é um curso de introdução ao processamento de dados, destinado a servidores de nível médio iniciantes no trato com microcomputadores, certamente haverá um sem número de profissionais ou empresas capazes de satisfazer plenamente as necessidades da Administração.

22. Existem, portanto, limitações à aplicabilidade do art. 25 da Lei nº 8.666/93 ao treinamento de servidores. Os cursos mais básicos e convencionais não devem ser contratados com inexigibilidade de licitação, pois, no caso, a diferença entre os serviços prestados por outro licitante tende a ser mínima, sem prejuízo do objetivo do treinamento (grifo nosso).

Nesta linha de raciocínio, o **Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Itabaiana/SE**, de aplicação também aos servidores da Câmara Municipal, nos termos do **art. 2º da Lei Complementar Municipal nº. 051/2015**, possui uma seção - **Art. 103 a 118** -- destinada a capacitação dos servidores, revelando a importância do aperfeiçoamento profissional. Ainda acerca da relevância, o Governo Federal editou o **Decreto nº. 9.991/2019** com o objetivo de promover o desenvolvimento dos servidores públicos municipais, demonstrando a importância da capacitação.

Inclusive, ressalte-se, o próprio **Superior Tribunal de Justiça - STJ**, ao publicar o **Manual de Orientação de Registro de Preço**, faz expressa menção a orientação do **Tribunal de Contas da União-TCU**:



**CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA
ESTADO DE SERGIPE**

"Nessas circunstâncias, considerando a inviabilidade de competição, a adequação de preço será aferida por meio de comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar, em função de atividade anterior praticada pelo próprio contratado, conforme disposto no Acórdão TCU 2.993/2018-Plenário."

Importante explicitar, como se extrai do ofício de solicitação da contratação, existe previsão orçamentária que assegura o pagamento, no presente exercício financeiro, das obrigações decorrentes da contratação.

Por fim, destaca-se que não cabe a esta **PROCURADORIA** adentrar em aspectos materiais no sentido de ser esta a melhor ou mais correta forma de atualizar/revisar ou criar novas legislações, até porque estas deverão passar pelo crivo do Parlamento Municipal e um regular processo legislativo.

Esta Procuradoria deve limitar-se na análise dos requisitos formais. Neste aspecto, 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)

No mesmo sentido 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

B



**CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA
ESTADO DE SERGIPE**

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)**

É a fundamentação.

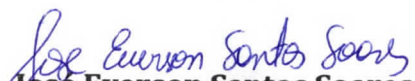
III- CONCLUSÃO

Por todo o exposto, conclui-se favoravelmente à realização do pretendido procedimento licitatório, tendo em vista a não constatação de erro grosseiro ou ilegalidade nos documentos apresentados, inexistindo óbice legal quanto ao prosseguimento do certame.

É a conclusão.

À apreciação superior.

Itabaiana, 22 de Março de 2023


José Everson Santos Soares
Procurador Geral da CMI