



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

PARECER JURÍDICO Nº 24/2023

Ref.: INEXIGIBILIDADE nº 09/2023 – CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA MINISTRAR O CURSO “CONTROLE INTERNO – COMO MINIMIZAR RISCOS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E A CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS COMO MODELO DE GESTÃO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS”, A SER REALIZADO NOS DIAS 02 E 03 DE OUTUBRO DE 2023, NA SEDE DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA/SE.

DIREITO ADMINISTRATIVO.
LICITAÇÕES E CONTRATOS.
INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO
DE EMPRESA PARA MINISTRAR
CURSO PARA PARLAMENTARES E
SERVIDORES. LICITAÇÃO
INEXIGÍVEL. INTELIGÊNCIA DO
ART. 25, INCISO II C/C ART. 13,
INCISO VI DA LEI Nº. 8.666/83.

I- RELATÓRIO

Trata-se o presente procedimento administrativo para a contratação direta, através da inexigibilidade, de contratação de empresa para ministrar o curso “controle interno – como minimizar riscos nas contratações públicas e a centralização de compras como modelo de gestão das contratações públicas”, a ser realizado nos dias 02 e 03 de outubro de 2023, na sede da Câmara Municipal de Itabaiana/SE.

De acordo com proposta encaminhada pela empresa que irá ministrar o curso, a despesa a ser realizada por este Poder Legislativo Municipal será de R\$ 18.000,00 (dezoito mil 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



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Licitações, porquanto se encontra instruído com a justificativa da contratação e do preço, as razões da escolha do fornecedor, além da minuta do contrato.

É o breve relatório. À fundamentação

É o breve relatório. À fundamentação.

II- FUNDAMENTAÇÃO

De início, importante destacar que o presente procedimento licitatório é realizado com base na **Lei nº. 8.666/93**, a qual teve a sua vigência prorrogada em razão do **Art. 3º da Lei Complementar nº. 198/2023¹**.

Feito este breve esclarecimento, passemos a análise do procedimento em questão.

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 Mello²:

“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.”

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

¹ Art. 3º O inciso II do **caput** do art. 193 da **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021** (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 193.

.....
II - em 30 de dezembro de 2023:

a) a **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**;

b) a **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**; e

c) os arts. 1º a 47-A da **Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**.

² *Curso de Direito Administrativo. Editora Malheiros. 33ª ed, 2016, São Paulo, p.540*



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

“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 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.

A fim de garantir objetividade do presente parecer, serão tecidos comentários somente a respeito da inexigibilidade, procedimento adotado por este Poder Legislativo para a aquisição das duas inscrições no curso alhures citado, cuja carga horária é de 16 (dezesesseis) horas.

Para ser considerada a licitação inexigível, a mesma deve avaliada justificadamente como inviável pela Administração Pública, tendo o Legislador Pátrio listado um rol meramente exemplificativo as hipóteses de inviabilidade da competição.

Vejamos o que diz a **Lei nº. 8.666/93**:

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



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

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 art. 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.

§ 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.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

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

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

VIII - (Vetado). (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

(grifo nosso)

Desta maneira, temos que a presente inexigibilidade é com base no **art. 25, inciso II c/c art. 13, inciso VI, todos da Lei nº. 8.666/93.**



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

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 pessoal enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação.

Acórdão 1915/2003-Plenário | Relator: ADYLLSON MOTTA

ÁREA: *Licitação* | TEMA: *Inexigibilidade de licitação* | SUBTEMA: Serviço técnico especializado

Outros indexadores: Professor, Conferencista, Instrutor, Capacitação”

As contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar *cursos* de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal 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.

Acórdão 1247/2008-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER

ÁREA: *Licitação* | TEMA: *Inexigibilidade de licitação* | SUBTEMA: Serviço técnico especializado

Outros indexadores: Professor, Conferencista, Instrutor, Capacitação”

Pode ser objeto de inexigibilidade de licitação a contratação de instrutores para *cursos* de caráter eventual.

Acórdão 843/2007-Segunda Câmara | Relator: AROLDO CEDRAZ

ÁREA: *Licitação* | TEMA: *Inexigibilidade de licitação* | SUBTEMA: Serviço técnico especializado

Outros indexadores: Professor, *Curso*, Instrutor”

A **Advocacia-Geral da União**, especificamente quanto à contratação de cursos abertos 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 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 (grifo nosso).



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Em igual sentido leciona o professor J. U. Jacoby Fernandes³:

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

Portanto, comprovado que os Órgãos de Controle e Consultivos permitem a adoção do rito aqui realizado.

Para o cumprimento do inciso II do art. 25 da Lei de Licitações, o **Tribunal de Contas da União – TCU** editou a **Súmula 252**, que diz:

“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.”

Da análise do aludido entendimento sumulado, notamos a necessidade de observância de três requisitos: **a)** serviço técnico especializado; **b)** natureza singular do serviço e; **c)** notória especialização do contratado.

Quanto ao primeiro requisito – serviço técnico especializado – está obedecido, pois, como já dito, o presente procedimento é para a contratação de duas inscrições para curso de aperfeiçoamento do pessoal, como enquadrado no **art. 13, inciso VI, da Lei nº. 8.666/93**.

No que se refere ao segundo requisito, temos que é a contratação em um curso, em que o palestrante explanará a respeito de controle interno e gestão das contratações públicas. Por ser um curso ministrado, o palestrante é dotado de liberdade para transmitir o conhecimento da forma como entenda mais fácil, respeitada a sua formação e o público alvo, nuances específicas que tornam o serviço prestado como singular.

³Contratação Direta sem Licitação. Editora Fórum: 7ª Ed, 2ª Tiragem, 2008, Belo Horizonte, p. 543



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Já quanto ao terceiro requisito, temos que por ser um curso ministrado, a notória especialização é do palestrante, não da empresa contratada. Aliás, a própria **Lei de Licitação** vislumbra esta possibilidade:

Art. 13, § 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato.

Reitera-se que a contratação do curso é por conta dos palestrantes **Karina Calasans** e **Fábio José Silva**. Da análise dos currículos dos mencionados, temos, em especial, quanto ao segundo palestrante, que é controlador interno do Tribunal de Contas de Sergipe, tendo proferido diversos cursos junto a Escola do Tribunal de Contas de Sergipe – ECOJAN.

Saliente-se que a palestrante **Karina Calasans** também já ministrou cursos em nome da citada ECOJAN, fato que justifica, ao ver desta Procuradoria, a notória especialização dos palestrantes.

Quanto a justificativa do preço do contrato, o **Tribunal de Contas da União – TCU** orienta:

“b) no caso de inexigibilidade de contratação de consultorias, **a definição do valor exige a comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas, observada a proporcionalidade entre os objetos, os produtos esperados e respectivos prazos de entrega, a qualidade e quantidade da mão de obra utilizada em cada contratação, nos termos do art. 26, parágrafo único, Inciso III, da Lei 8.666/1993** e art. 30, § 3º, inciso III, da Lei 13.303/2016 ([Acórdão 1565/2015-TCU-Plenário](#), Relator Ministro Vital do Rego, e 1403/2010-TCU-Plenário, Relator Ministro Raimundo Carreiro)”⁴
(grifo nosso)

Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que este Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a

⁴ Acórdão 2.993/2018 - Plenário



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Informativo TCU 188/2014). E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas.⁵ (grifo nosso)

Inclusive, ressalte-se, o próprio Superior Tribunal de Justiça – STJ, ao publicar o **Manual de Orientação de Registro de Preço**⁶, faz expressa menção a orientação do Tribunal de Contas da União – TCU:

“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.”

O valor contratado será de **R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais)**, mesmo cobrado na Câmara de Vereadores da Barra dos Coqueiros/SE, pelo mesmo curso ministrado. Convém salientar que o Município de Itabaiana/SE possui uma população maior que o Município da Barra dos Coqueiros de acordo com os dados obtidos no CENSO 2022, ou seja, por conta disto existe uma expectativa legítima do curso na municipalidade serrana atingir um público maior, o que, em tese, autorizaria a cobrança a mais, o que não temos no caso em prática.

Necessário destacar que 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**:

⁵ Acórdão 1.565/2015 - Plenário

⁶ Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/3495-13214-2-PB-1.pdf>, Acesso em 04 de Janeiro de 2021.



Itabaiana CÂMARA DE
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

“[...]”

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 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)

Por fim, impende salientar que este Poder Legislativo certificou possuir recursos para a realização da obra em questão.

É a fundamentação. À conclusão.

III- CONCLUSÃO

Por todo o exposto, tendo em vista a não constatação de erro grosseiro ou ilegalidade nos documentos apresentados, não nos parece haver qualquer ofensa aos ditames e princípios legais aplicáveis ao procedimento, razão pela qual opinamos pela sua legalidade.

É a conclusão. À apreciação superior.

Itabaiana/SE, 21 de Setembro de 2023.


Rafael Ramos Eloy

Procurador Legislativo