FL Nº 53

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

PARECER JURÍDICO Nº 17/2023

Ref.: INEXIGIBILIDADE Nº. 07/2023 – AQUISIÇÃO DE UMA INSCRIÇÃO NO CURSO DE COMPLIANCE: CUMPRIMENTO DAS LEIS, NORMAS E REGIMENTOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, EM MACEIÓ/AL, A SER REALIZADO NO PERÍODO DE 09 A 12 DE JUNHO DE 2023.

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 uma inscrição para o "CURSO DE COMPLIANCE: CUMPRIMENTO DAS LEIS, NORMAS E REGIMENTOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA", a ser realizado no período de 09 a 12 de Junho de 2023, em Maceió/AL.

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$ 800,00 (oitocentos reais), referente a uma inscrição no referido curso.

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

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 até **30 de Dezembro do Corrente ano,** por força da **Medida Provisório nº. 1.167/2023**.

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 Mello[1]:

> "licitação – em suam sínsese – 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 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 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

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

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, torna-se inviável.

Cumpre ressaltar, o **Tributal 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: ADYLSON 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).

Em igual sentido leciona o professor J. U. Jacoby Fernandes[2]:

> 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 enquadrada nos **artigos 25, inciso II c/c 13, inciso VI da Lei nº 8.666/93**.

Eis o teor dos dispositivos legais invocados:

> **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 especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;***
>
> **Art. 13**. *Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:*
> **VI - *treinamento e aperfeiçoamento de pessoal*;**

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.*

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

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 minunciosamente, 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.

Aqui, o curso será ministrado pelos conferencistas GUSTAVO FERREIRA e NATHÁLIA PEIXOTO, cujo currículo faz parte do acervo probatório do presente procedimento. Em especial quanto ao primeiro palestrante, vemos que o mesmo possui o título de Doutor pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC/RS e Mestre pela Universidade Federal de Alagoas – UFAL na área de Direito Constitucional, além de possuir experiência na área de Direito Eleitoral, como, por exemplo, Professor em cursos de aperfeiçoamento e na pós-graduação da Escola Judiciária Eleitoral do Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco – TRE/PE, especializados que guardam relação com o tema da palestra a ser proferida.

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,** o que sem sombra de dúvidas pode ser

estendido ao parlamentar municipal, aquele que naturalmente está mais próximo da população, maior conhecedor dos anseios populares.

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 na 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***;
> [...]
> **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 treinandos, 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: '***Excetuados 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 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 ocurso 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 um ou outro licitante tende a ser mínima, sem prejuízo do objetivo do treinamento (grifo nosso).

Assim, obedecidas as exigências da Lei de Licitações e agasalhadas as exigências do **Tribunal de Contas da União-TCU.**

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)"[3]
> **(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 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.**[4]
> **(grifo nosso)**

Inclusive, ressalte-se, o próprio **Superior Tribunal de Justiça – STJ,** ao publicar o **Manual de Orientação de Registro de Preço[5],** 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."

[3] Acórdão 2.993/2018 - Plenário
[4] Acórdão 1.565/2015 - Plenário
[5] Disponível em: file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/3495-13214-2-PB-1.pdf, Acesso em 04 de Janeiro de 2021.

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

Analisando o acervo probatório, temos que o valor da contratação – R$ 800,00 (oitocentos) para uma inscrição – está dentro de parâmetros de razoabilidade de outros Congressos. A título de exemplo, esta CÂMARA MUNICIPAL já pagou a inscrição de R$ 990,00 (novecentos e noventa reais) em um curso com um outro professor, consoante avistado em Procedimento de Inexigibilidade nº. 02/2023.

Ou seja, seguindo a orientação do **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU** em realizar a comparação de preços praticados pelo contratado junto a outros entes públicos, compreende-se que a Câmara Municipal de Itabaiana/SE está pagando quantia já praticada no mercado.

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 este o melhor ou o mais adequado curso para a capacitação de servidores e parlamentares. Isto porque, 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 recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável**. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo

a ordem ...

FL Nº 62

> significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto". **(grifo nosso)**

É a fundamentação. À conclusão.

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, 06 de Junho de 2023.

Rafael Ramos Eloy

Rafael Ramos Eloy
Procurador Legislativo