



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

PARECER JURÍDICO Nº 08/2023

Ref.: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO nº 03/2023

ANÁLISE JURÍDICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA A AQUISIÇÃO DE 11 (onze) INSCRIÇÕES PARA O CURSO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: OS DESENVOLVIMENTOS E INOVAÇÕES PARA EFETIVAÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO. JURISPRUDÊNCIA DO TCU. ENTENDIMENTOS DA AGU.

I- RELATÓRIO

Trata-se de análise do procedimento administrativo que culminou na inexigibilidade do processo licitatório para aquisição de 11 (onze) inscrições no **CURSO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: OS DESENVOLVIMENTOS E INOVAÇÕES PARA EFETIVAÇÃO DE POLITICAS PÚBLICAS**, a ser realizado no período de 24 a 27 de março de 2023, em Maceió/AL.

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.

O valor total da pretensa contratação encontra-se estabelecido em R\$ 8.800,00 (oito mil e oitocentos reais).

De mais a mais, verifico que o servidor Sávio Santos da Cunha recebeu uma carta convite para participar do curso supramencionado, não sendo necessário o pagamento da inscrição, esta casa, custeando apenas as diárias devidas, tendo em vista que, encontrava-se a disposição deste poder.

É o breve relatório.

Carla
01/04/2023 13:11:19



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

À fundamentação.

II- FUNDAMENTAÇÃO

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. Nesse ponto, é importante tecer breves esclarecimentos acerca das licitações inexigíveis, 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, torna-se inviável.

No caso de cursos de capacitação, via de regra, a Administração opta pela contratação via inexigibilidade, com fulcro no artigo 25, inciso II c/c 13, inciso VI da Lei nº 8.666/93. Eis o teor do dispositivo legal invocado:

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;

Consoante extrai-se do dispositivo acima colacionado, é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 do mesmo diploma legal, dentre os quais se observa o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Handwritten signature and date: 08/13/19



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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.*

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 Fernandes¹:

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.

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

Por fim, faz-se importante a transcrição do disposto na Decisão nº 439/1998, do Plenário do Tribunal de Contas da União, vejamos:

¹Contratação Direta sem Licitação. Editora Fórum: 7ª Ed, 2ª Tiragem, 2008, Belo Horizonte, p. 543

Handwritten signature and date: 02/02/2019



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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**

Carla 08/13/14



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

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 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 um ou outro licitante tende a ser mínima, sem prejuízo do objetivo do treinamento (grifo nosso).

Destarte, a Corte de Contas consignou a necessidade e a importância do treinamento e aperfeiçoamento dos servidores para a excelência do serviço público, definindo como serviço singular aquele treinamento que se diferencie em relação ao



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA
ITABAIANA – SERGIPE

convencional ou rotineiro do mercado. A diferenciação é percebida, essencialmente, em razão da natureza incomparável dos instrutores.

Vê-se, então, que o objeto pretendido, isto é, aquisição de inscrições em congresso, pode ser obtido mediante um procedimento de inexigibilidade de licitação, cabendo à Administração verificar a adequabilidade entre a experiência profissional dos notórios especialistas e a singularidade da matéria do curso que pretende seja ministrado aos seus vereadores ou servidores.

Importante explicitar, por fim, que, 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.

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, 17 de Março de 2023


José Everson Santos Soares - Matrícula: 010238
Procurador Geral da CMI