

PARECER JURÍDICO

PARECER JURÍDICO Nº 311/2021

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº P175415/2021

PROCESSO DE LICITAÇÃO – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇO DE CAPACITAÇÃO DE PESSOAL PARA PARTICIPAR DO CURSO ON LINE “MINI CURSO AFO – PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA” PARA 04 (QUATRO) SERVIDORES, DE MODO A AUXILIAR NA CAPACITAÇÃO, PROPORCIONANDO O ENTENDIMENTO DOS ASPECTOS BASILARES RELACIONADOS COM A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.

CONTRATADA: GESTÃO PÚBLICA EDITORA E TREINAMENTOS SOCIEDADE LTDA

CONTRATANTE: SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

RELATÓRIO

Trata-se de procedimento licitatório, encaminhado pela Coordenadoria de Gestão e Aquisições Públicas Corporativas da Secretaria do Planejamento e Gestão a esta Coordenadoria, para a devida análise de ordem processual e a competente adequação de cunho jurídico, cujo objeto é a **contratação de empresa especializada em serviço de capacitação de pessoal para participar do curso on line “mini curso AFO – programação orçamentária e financeira” para 04 (quatro) servidores, de modo a auxiliar na capacitação, proporcionando o entendimento dos aspectos basilares relacionados com a programação orçamentária e financeira.**

Na justificativa apresentada ao processo, a Coordenadoria de Gestão e Aquisições Públicas Corporativas elenca os motivos ensejadores da contratação:

A Coordenadoria de Gestão das Aquisições Públicas Corporativas vem, JUSTIFICAR a necessidade de capacitar os servidores desta Secretaria através do curso “MINI CURSO AFO - Programação Orçamentária e Financeira” de modo a auxiliar na capacitação, proporcionando o entendimento dos aspectos basilares relacionados com a programação orçamentária e financeira, pelos fatos e fundamentos seguintes:

O atual contexto político, social e cultural que passa o país exige cada vez mais dos Administradores Públicos uma gestão transparente, efetiva e dinâmica, voltada para realizações das missões institucionais. Desta forma, é de extrema importância que os servidores lotados tenham um amplo conhecimento sobre assuntos relacionados à sua área de atuação.

Com a capacitação do curso possibilitará o desenvolvimento dos servidores municipais para o exercício das funções, além de mantê-los atualizados quanto aos assuntos relacionados aos fundamentos e exigências das ações empreendidas para a programação financeira.

Importante destacar que assuntos relacionados ao planejamento orçamentário e financeiro são extremamente importantes para o controle de custos, para a projeção de gastos com a administração, bem como evitar impactos decorrentes dos desequilíbrios existentes e das ações na liberação de recursos.

Ademais, proporcionar treinamentos contínuos ajuda a desenvolver nos servidores qualidades essenciais para o exercício das funções, além de mantê-los atualizados quanto às legislações, estratégias relacionados a gestão pública, alcançando resultados favoráveis, obtendo produtividade e rapidez no cumprimento dos objetivos traçados.

O curso será direcionado a reconhecer os riscos inerentes aos desequilíbrios do fluxo de caixa do governo; compreender o papel da programação financeira na prevenção dos riscos fiscais; entender o processo de ajuste adotado a partir da edição da LRF, bem como outros assuntos relacionados aos setores orçamentário e contábil da Prefeitura de Sobral.

Em relação ao quantitativo de participantes do curso, a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) tem a necessidade em adquirir 4 (quatro) vagas destinadas aos servidores, em que 03 serão destinadas a Coordenação de Planejamento e Monitoramento e uma vaga destinada à Secretaria de Finanças, no setor da Contabilidade.



Diante disso, a contratação do curso contribuirá para que eventuais dúvidas ou questionamentos, venham a ser sanadas de forma segura e correta, evitando que erros ou possíveis descuidos, nas tomadas de decisões.

Pelo exposto, a SEPLAG justifica a necessidade da contratação dos serviços, tendo em vista a importância de amplo e permanente conhecimento acerca do planejamento governamental, bem como das políticas públicas, orçamento e finanças governamentais.

O presente processo trata-se de Inexigibilidade de Licitação, nos moldes dos artigos 13 e 25 da Lei Federal nº 8.666/1993. A matéria é trazida à apreciação jurídica para cumprimento do parágrafo único, do artigo 38, da Lei Federal nº 8.666/93 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

DO EXAME

No aspecto formal, visualiza-se que o processo administrativo está devidamente protocolado¹. Verifica-se também que há solicitação foi elaborada pelo agente competente.

Nota-se que há nos autos, expresso compromisso de orçamento, que seguirá sob a seguinte dotação orçamentária: 29.01.04.122.0433.2.352.3.3.90.39.00.1.001.0000.00 (Fonte de Recurso: Municipal).

As peças processuais até o presente momento carreadas aos autos compreendem: Ofício nº 921/2021 – SEPLAG; Justificativa da Necessidade da Contratação; Justificativa da Inexigibilidade e da Escolha do Executante; Justificativa de Preço; Termo de Referência; Notas fiscais eletrônicas/Notas de Empenho dos Municípios de Porto Seguro e Santa Mariana, do TRT da 18ª Região e do Estado do Mato Grosso; Atestados de Capacidade Técnica – Instituto Federal do Paraná, Prefeitura do Rio de Janeiro; Prefeitura Municipal de Salvador; Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais; Certidão de Singularidade e Notória Especialização; Proposta comercial da contratada; Declaração da coordenadora de gestão de aquisições públicas corporativas informando que a empresa não possui fachada formalizada; Documentação da empresa contratada: 6ª alteração contratual e consolidação, certidão de óbito de sócio, escritura pública de inventário e partilha de bens do sócio falecido; Comprovante de inscrição e situação cadastral; Consulta Quadro de Sócios e Administradores – QSA; Certidão Negativa de Débitos – DF e sua validação; Certidão de Dívida Ativa Negativa - DF e sua validação; Certidão negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União e sua validação; Certificado de regularidade do FGTS-CRF; Histórico do Empregador; Certidão negativa de débitos trabalhistas; Declaração de inexistência de menor trabalhador; Cópias do documento de identificação e comprovante de endereço da representante da empresa; CI nº 434/2021 – SEPLAG, solicitando a emissão de Parecer Jurídico acerca do pleito.

Nesse passo, o Processo em evidência teve o seu trâmite normal.

É o relatório. Passa-se a opinar.

DA FUNDAMENTAÇÃO

Prima facie, cumpre registrar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, à luz do art. 133 da Constituição Federal, incumbe a esta Coordenadoria Jurídica manifestar-se sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à

¹ Arts. 4º, parágrafo único, 38, caput e seus incisos, e 60, caput, da Lei no 8.666/93



conveniência e à oportunidade dos atos praticados pela autoridade máxima do órgão, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

I - Da Inexigibilidade de Licitação

Conforme expresso na Lei Federal nº 8666/1993, existem possibilidades de aquisição de bens e serviços pela Administração Pública em que não se faz necessária a existência de um procedimento licitatório propriamente dito. Estas hipóteses são as dispensas e inexigibilidades de licitação, expostas nos arts. 24 e 25 da Lei de Licitações.

O art. 25 do mencionado diploma preceitua a inexigibilidade de licitação quando houver a inviabilidade de competição, como ocorre no caso sob análise. Vejamos:

- 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 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 (*grifamos*).

O caso sob análise trata-se de contratação serviço de capacitação de pessoal, consistente em treinamento à distância na área de implantação dos sistemas e-social, DCTFWeb e EFD-Reinf, pela plataforma Google Meet para servidores dos Recursos Humanos, amoldando-se à hipótese descrita no inciso II do artigo supracitado, tendo em vista tratar-se de serviço enumerado no art. 13 do mesmo diploma. Vejamos:

- 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;
 - 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 (*grifamos*).

Nesse sentido, o setor competente juntou aos autos Justificativa da Inexigibilidade e da Escolha do Executante, que segue transcrita:

A Administração Pública é obrigada à motivação e legalidade de seus atos, especialmente os que determinam a inexigibilidade de licitação para prestação de serviços ou compras de bens, e a fim de manter e demonstrar a transparência e a legalidade de suas ações faz-se necessário a presente JUSTIFICATIVA:

Importante esclarecer que, a regra geral é a utilização de licitação para toda contratação do Poder Público, contudo, em certas situações inexistente a competição entre proponentes, bem como há a necessidade de contratar serviços que são prestados de forma exclusiva para a satisfação do interesse público, devido a características existentes no caso em concreto.

O artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal dispõe o seguinte:

Artigo 37:

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 presente inexigibilidade se justifica pela necessidade do Município de Sobral realizar constante capacitação dos servidores, proporcionando transparência, efetividade e celeridade nos processos e encontra fundamentação legal no art. 25, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 e alterações, que dispõe: "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".

Há singularidade de objeto nos cursos da GESTÃO PÚBLICA EDITORA E TREINAMENTOS SOCIEDADE LTDA, pela impossibilidade de se estabelecer critérios objetivos para o seu julgamento (já que não se licitam objetos comprovadamente desiguais – relação de equivalência), uma vez que em se tratando de objeto de cunho intelectual/científico e técnico, inexistem parâmetros para a aferição da capacitação que melhor possa atender a Administração Pública, conforme balizamento na Decisão/TCU/nº 439/98 (DOU de 31/07/1998). Além disso, o tema especificamente proposto para capacitação é o de "MINI CURSO AFO – Programação Orçamentária e Financeira", que será realizado via plataforma digital, com o objetivo de entender os principais aspectos relacionados com a programação orçamentária e financeira.

A notoriedade da empresa é demonstrada pelo reconhecimento da empresa de órgãos públicos federais, estaduais e municipais como capaz e competente para disseminar palestras, cursos de capacitação e oficinas práticas, desenvolvendo dinâmica e didaticamente o conteúdo de seus temas, apresentando a teoria e orientando atividades práticas visando transmitir e aprimorar conhecimentos da Contabilidade Aplicada ao Setor Público e das Finanças Públicas pelo Brasil, em que presta serviços de capacitação profissional nas áreas de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e das Finanças Públicas, com mais de 10 (dez) anos de atuação no mercado de capacitação técnico-profissional.

Diante disso e dada a incompatibilidade comparativa em virtude do caráter subjetivo do objeto que ora se pretende contratar, uma vez que não existe possibilidade de delimitar critérios que permitam a comparação/competição entre eventuais produtos e serviços existentes no mercado, entende-se caracterizada a hipótese de inexigibilidade prevista no art. 25, II da Lei n. 8.666/93.

A propósito do tema, o professor Hely Lopes Meirelles, assevera:

(...) a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois, não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato (...) (MEIRELLES, Hely Lopes. In Direito Administrativo Brasileiro. 34.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 287)

Com efeito, constata-se que os fatos se amoldam à previsão legal transcrita, além de guardar fundamento com a doutrina, uma vez que o objeto dos autos, por tratar-se de contratação de serviços técnicos especializados, não comporta possibilidade de competição, nos termos do artigo 25, inciso II, do Estatuto de Licitações.

II – Dos Requisitos Mínimos para a Contratação Direta

Para a contratação em questão, tem-se uma premissa fundamental, que é a natureza singular do objeto a ser contratado, que para o caso em questão é a notória especialização profissional, conforme o §1º² do art. 25 da Lei Federal nº 8666/1993. Em súmulas do Tribunal de Contas da União vemos o entendimento da eminente corte sobre o assunto, conforme transcrito

² 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.

abaixo:

SÚMULA TCU 39: A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

SÚMULA TCU 252: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 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.

Ainda acerca dos requisitos legais exigidos para a contratação direta dos serviços técnicos, o professor José dos Santos Carvalho Filho³ preleciona:

Para a contratação direta, devem os profissionais ou as empresas revestir-se da qualificação de notória especialização, ou seja, aqueles que desfrutem de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. A lei considera de notória especialização o profissional ou a empresa conceituada em seu campo de atividade. Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero. Por outro lado, é preciso que a Administração conclua que o trabalho a ser executado por esse profissional seja essencial e o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato. Embora não seja muito comum encontrar a pessoa profissional que possa qualificar-se como tendo notória especialização, entendemos, apesar de alguma divergência, que é possível que haja mais de uma no mercado. Vale dizer, não é obrigatório que apenas uma empresa seja de notória especialização. A lei não impõe qualquer restrição em tal sentido. Além dessas características, impõe a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que "singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização". Diante da exigência legal, afigura-se ilegítima, a *contrario sensu* a contratação de serviços cuja prestação não apresente qualquer carga de particularização ou peculiaridade, ainda que também sejam serviços técnicos e especializados.

Como visto, a inexigibilidade não dispensa o Órgão Público da observância das demais exigências legais pertinentes, sobretudo as consubstanciadas no art. 26 da Lei 8.666/93, devidamente observados no caso em apreço, não havendo óbice jurídico ao prosseguimento do processo.

Por fim, o valor da contratação pretendida importa na quantia de R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), cuja razoabilidade foi demonstrada pelo setor técnico na justificativa de preços anexa aos autos, tendo a empresa juntado notas fiscais eletrônicas/notas de empenho de outros entes da federação.

Ressalva-se da análise deste parecer a pesquisa de preços e o estabelecimento de limites máximos, adstritos à decomposição do setor técnico competente.

Salienta-se que este parecer é meramente opinativo⁴, sem qualquer conteúdo decisório, haja vista que o prosseguimento do certame ficará adstrito às determinações das autoridades competentes.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 1404 p.

⁴ É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização

CONCLUSÃO

ISTO POSTO, sendo de lei, opina esta Coordenadoria Jurídica, **FAVORAVELMENTE**, pela correta adequação do processo administrativo de SPU nº P175415/2021, propondo, por conseguinte, o retorno dos autos ao setor competente para que se providencie as medidas processuais ulteriores cabíveis, com o fim precípua de cumprir o seu objeto.

É o Parecer,

Salvo melhor juízo.

Sobral/CE, 30 de novembro de 2021.

De acordo:



TAMYRES LOPES ELIAS
Gerente da Célula de Processos Licitatórios –
SEPLAG – OAB/CE nº 43.880



MAC'DOUGLAS FREITAS PRADO
Coordenador Jurídico – SEPLAG
OAB/CE nº 30.219

do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008).