

PARECER

PAR/COJUR/SEFIN Nº 31/2020

Solicitação de curso de capacitação para servidor. Inexigibilidade em razão da necessidade de contratação de serviços técnicos profissionais especializados no treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Cursos externos abertos. Possibilidade. Inteligência do inciso II do art. 25 c/c inciso VI do art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93.

Vistos, etc.

1. Trata-se de solicitação de parecer jurídico acerca da possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade, fundada no inciso II do art. 25 c/c inciso VI do art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93, pela Administração Municipal (Secretaria de Orçamento e Finanças - SEFIN) da pessoa jurídica GESTÃO PÚBLICA EDITORA E TREINAMENTO SOCIEDADE LTDA EPP, inscrita no CNPJ sob o nº 10.813.986/0001-72, para oferta do serviço de capacitação de 01 (uma) servidora lotada nesta Secretaria do Orçamento e Finanças, sendo a Sra. Lisianne Farias Tavares, matrícula nº 20.522, Coordenadora de Planejamento e Orçamento, por meio do curso “Administração Financeira e Orçamentária”, com carga horária de 32h/a, a realizar-se em ambiente virtual, no valor total de R\$ 990,00 (novecentos e noventa reais).

2. Informa esta SEFIN, por meio de Comunicação Interna – Coordenadoria Administrativo Financeira, que há dotação orçamentária suficiente para cobrir as despesas decorrentes desta contratação, como prevê a dotação orçamentária 1101.04.122.0420.2.195.33903900.1001.000000 (Recurso Municipal). Ademais, consta dos autos do Processo de Inexigibilidade de Licitação o seguinte: a) Comunicação Interna – Coordenadoria de Planejamento e Orçamento - SEFIN, contendo a solicitação para autorização de inscrição da referida servidora no curso em comento, listagem de dotações orçamentárias, justificativa técnica de contratação, bem como justificativa de preço, acompanhada de comprovantes de preços praticados no mercado pela Empresa; b) atestado de capacidade técnica, apresentado pelo fornecedor; c) Proposta de prestação de serviços, integrando apresentação, informações quanto ao objetivo, público alvo, programa, instrutor, investimento, horário e carga horária, locais e datas

do curso; d) Termo de Referência; e) Cópia do Contrato Social; e) Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral (CNPJ); f) Certidão Negativa de Débitos, expedida pela Secretaria de Economia do Distrito Federal, juntamente com seu certificado de validação; g) Certidão Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União; h) Certificado de Regularidade do FGTS – CRF; i) Certidão negativa de débitos trabalhistas; j) Declaração relativa ao trabalho de empregado menor, visando demonstrar o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal e; k) Consulta consolidada de pessoa jurídica, expedida pelo Tribunal de Contas da União.

3. De acordo com as informações preliminares constantes da justificativa de contratação anexada à referida comunicação intersetorial, a contratação se mostra de fundamental importância, conforme se pede vênha para transcrição do apresentado:

A inscrição de servidor no curso citado encontra-se em consonância com a política adotada pela Secretaria do Orçamento e Finanças de uma administração municipal cada vez mais capacitada e autônoma, capaz de atender as legislações pertinentes a atender as exigências dos órgãos de controle e fiscalização.

É fundamental para um bom funcionamento da gestão municipal que os técnicos tenham cada vez mais conhecimentos sobre os principais instrumentos adotados no ciclo de gestão dos recursos públicos, compreendendo os objetivos da política orçamentária e o papel da programação financeira na prevenção dos riscos fiscais, avaliando impactos decorrentes de possíveis desequilíbrios e quais ações devem ser empreendidas para o ajuste.

A Secretaria do Orçamento e Finanças, como responsável pela consolidação dos instrumentos de planejamento municipais – Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) – junto a todas as Unidades Orçamentárias do Município, necessita manter seus técnicos sempre capacitados e consolidados nas áreas financeiras e orçamentárias, para que as informações possam ser disseminadas para os demais técnicos dos setores afins da Prefeitura Municipal de Sobral.

Ressaltamos que proporcionar treinamentos contínuos ajuda a desenvolver nos servidores municipais qualidades essenciais para o exercício de suas funções, além de mantê-los atualizados quanto às legislações, estratégias e ao que há de mais eficiente e moderno na gestão pública. Investir no potencial humano é a forma mais eficaz de alcançar resultados favoráveis e compatíveis, bem como de obter maior produtividade e rapidez no cumprimento e rapidez no cumprimento dos objetos traçados.

Vale ressaltar que a realização do curso através de plataforma EAD, afasta as despesas que surgiriam em caso de evento presencial realizado em outra cidade, tais como locomoção, hospedagem e etc.

A

4. Compulsando os autos, verifica-se ainda na justificativa de preço constante dos presentes fólios que o orçamento apresentado pela empresa GESTÃO PÚBLICA EDITORA E TREINAMENTO SOCIEDADE LTDA EPP representa o valor condizente com o praticado pelo mercado, levando-se em consideração o seguinte:

Considerando o valor da inscrição e os comprovantes de preços encaminhados, verificou-se que o valor se encontra de acordo com os praticados pela empresa no mercado, o que denota observância ao princípio da economicidade

Além disso, deve ser destacado o renome do professor responsável por ministrar o curso: Henrique Feijó que é membro da Academia Brasileira de Ciências Contábeis, autor e coautor de inúmeros livros, analista de Finanças do Tesouro Nacional desde 1993, professor na Associação Brasileira de Orçamento Público (ABOP) e participante de missões de assistência técnica e de avaliação das finanças no exterior a convite do Fundo Monetário Internacional (FMI). Foi membro integrante do Grupo de Convergência da contabilidade aplicada ao setor público do Conselho Federal de Contabilidade, responsável pela edição de Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Atualmente representa o Conselho Federal de Contabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo o contador responsável pelo Balanço Geral da União (BGU) e pelo Balanço do Setor Público Nacional (BSPN), no período de 2006 a 2010.

Isto posto, e considerando a importância do tema a ser abordado no treinamento para a gestão pública municipal, resta observado o artigo 26, inciso III, da Lei 8.666/93, que exige a presente justificativa de preços para contratações mediante inexigibilidade de licitação.

5. Desse modo, pelo teor da justificativa acima e pela apresentação do curso constante nos autos, fica claro que o evento em apreço é de suma importância para a Secretaria do Orçamento e Finanças - SEFIN, bem como que o palestrante é de envergadura intelectual e profissional, sendo a empresa reconhecida no mercado por sua experiente atuação, o que denota que o serviço é especializado e distinto.

6. Consta também dos autos documentos comprobatórios de preços praticados pelo fornecedor em outras contratações, assim como atestados de capacidade técnica dando conta de que os serviços prestados pela empresa que se pretende contratar foram realizados satisfatoriamente.

7. Ademais, constata-se que foi extraído certidão negativa do Distrito Federal, dentro da validade informada, além da certidão negativa de débitos trabalhistas e de regularidade fiscal do FGTS, bem como acostada aos autos Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica junto ao

Tribunal de Contas da União atestando que “Nada Consta” em nome da Pessoa Jurídica Fornecedora junto ao Cadastro de Licitantes Inidôneos do TCU, junto ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do CNJ – CNIA, junto ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, ambos do Portal da Transparência, de modo que se mostra regular o procedimento para a contratação em apreço, bem como, aparentemente, idônea a referida empresa.

8. É o breve relatório.

9. É sabido que pelo princípio da obrigatoriedade a Administração Pública tem como regra o dever de licitar, ressalvadas algumas hipóteses em que o gestor pode prescindir da seleção formal prevista no estatuto licitatório, cujo amparo, inclusive, advém de respaldo jurídico maior previsto no art. 37, inciso XXI, da CF, *in verbis*:

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 econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

10. Contudo, o inciso II do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93 prevê de modo expreso a possibilidade de inexigibilidade de licitação quando não for possível a disputa em razão da contratação de serviços técnicos de natureza singular com profissionais e empresas de notória especialização. É o que se infere da leitura do dispositivo citado supra, que adiante segue transcrito:

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;

11. Por sua vez, quanto à especificação do quem vem a ser serviços técnicos profissionais especializados, a Lei de Licitações e Contratos cuidou de enumerar dentre as

hipóteses legais o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, enquadrando-se na situação presente de capacitação da servidora que ora pugna pelo treinamento em apreço, como dispõe o inciso VI do art. 13 da referida Lei a seguir:

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

VI –treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

12. Como visto da legislação supra, a inexigibilidade da licitação se enquadra nas diretrizes contidas na Lei, estando, portanto, o processo regular, sem a necessidade de qualquer reparo, cumprindo, assim, as disposições de ordem legal impostas para a Administração. A propósito do tema, o ilustre professor Hely Lopes Meirelles, comentando as hipóteses elencadas no art. 25 do Estatuto de Licitações, assevera que:

“(…) 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. – destaca-se).

13. Ressalve-se que a inexigibilidade cujo objeto seja treinamento e aperfeiçoamento de pessoal deve guardar vinculação em relação ao teor da capacitação e à atividade desenvolvida pelos profissionais a serem treinados. É o que ensina o renomado Professor Marçal Justen Filho:

“O inciso VI trata do desenvolvimento de recursos e técnicas de aperfeiçoamento dos agentes públicos. Não se incluem na previsão legal serviços de aperfeiçoamento desvinculados das funções desempenhadas pelos agentes públicos. Deve haver um vínculo de pertinência entre o treinamento e a atividade desempenhada.” (FILHO, MARÇAL JUSTEN, In Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 11ª edição, São Paulo: Dialética, 2014, p. 239).

14. No presente caso, verifica-se que tal cautela foi observada de modo rigoroso, pois a contratação de serviço de capacitação na área de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil é destinada à servidora municipal que lida diariamente com Planejamentos e Orçamentos, setor para o qual se faz necessária, como atividade rotineira e indispensável, a

f

condução da elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, bem como a orientação das ações de planejamento e execução orçamentária e financeira de todas as secretarias municipais.

15. Com efeito, constata-se que os fatos se amoldam à previsão legal transcrita acima, além de guardar fundamento com a doutrina, já que o objeto dos atos é a contratação de cota de participação em evento voltado à capacitação e aperfeiçoamento de pessoal.

16. Outrossim, não se pode olvidar que o Tribunal de Contas da União em Seção Plenária (Decisão 439/1998 – Plenário, Sessão 15/07/1998 – DOU 23/07/1998 – Página 3) sobre o tema já dirimiu a controvérsia acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação, por meio de inexigibilidade, de cursos externos, tendo considerado que:

“(…) as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II” (grifou-se)

17. A Corte de Contas asseverou ainda que:

“A aplicação da lei deve ser compatível com a realidade em que está inserida, só assim o direito atinge seus fins de assegurar a justiça e a equidade social. Nesse sentido, defendo o posicionamento de que a inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, mercado, com o aperfeiçoamento das técnicas de elaboração de manuais padronizados de ensino. Essa evolução deve ser acompanhada tanto pelos gestores como pelos órgãos de controle, no âmbito de suas atuações. Assim, desponta, a meu ver, com clareza que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, na atualidade, é regra geral, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador” (grifou-se)

18. A doutrina de José dos Santos Carvalho Filho por sua vez ensina que:



“Para a contratação direta, devem os profissionais ou as empresas revestir-se da qualificação de notória especialização, ou seja, aqueles que desfrutam de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade.”

(...)

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”. (Carvalho Filho, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2005, pág. 249) Grifou-se.

19. Ademais, a Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União nº. 18, de 1º de abril de 2009, apesar de tratar as contratações dessa natureza como hipóteses de inexigibilidade prevista no art. 25, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93, fala da necessidade de caracterização da singularidade do objeto e verificação da notoriedade do especialista que se pretende contratar, cujos requisitos foram observados no presente caso, quando se constata tratar-se de evento relevante, cujo profissional que irá ministrar a referida capacitação detém renomado reconhecimento intelectual em sua respectiva atuação profissional, além do reconhecimento de mercado da empresa que se pretende contratar.

20. Outrossim, segundo estabelece o *caput* do art. 26 da Lei Federal nº 8.666/93, há a necessidade de se demonstrar a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço sempre que se pretender realizar contratação por inexigibilidade de licitação, senão veja-se:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8o desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

Parágrafo único. **O processo de dispensa, de inexigibilidade** ou de retardamento, **previsto neste artigo, será instruído**, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

21. Assim, atendendo ao normativo federal acima, verifica-se no presente caso a existência de justificativa de preço, no bojo dos autos, além de estar devidamente comprovada a notoriedade do profissional participante e singularidade da capacitação, uma vez que se trata de evento relevante para a temática Administração Financeira e Orçamentária que ocorrerá em ambiente virtual e que muito contribuirá para o aperfeiçoamento da servidora, cujo cargo é Coordenadora de Planejamento e Orçamento, vinculada à Secretaria de Orçamento e Finanças.

22. Salienta-se, final e oportunamente, que a esta Coordenadoria Jurídica não compete manifestar-se sobre a conveniência e oportunidade para a celebração do presente ajuste, mas tão somente sobre seus aspectos legais, sendo o parecer de ordem consultiva, exatamente como o faz neste momento, de acordo com o entendimento esposado pelo C. STF¹, não podendo de este modo ser responsabilizado como parecerista²

23. *Ex positis*, analisando a legalidade do procedimento de contratação direta em apreço, esta Coordenadoria Jurídica/SEFIN opina pelo acolhimento da inexigibilidade

¹CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: **impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. - Mandado de Segurança deferido. (STF - MS 24073 / DF - DISTRITO FEDERAL - Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO - Julgamento: 06/11/2002 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 31-10-2003).

² 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 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).

do processo licitatório para contratação do serviço de capacitação da referida servidora integrante desta SEFIN, mediante a aquisição de 01 (uma) cota, nos termos do indicado na Comunicação Interna, datada em 24 de novembro de 2020 da Coordenadoria de Planejamento e Orçamento - SEFIN, para participar do curso de “Administração Financeira e Orçamentária”, pela correta adequação jurídica inerente ao presente feito, na forma da Lei, propondo que os autos sejam encaminhados à Autoridade Superior para autorização/ratificação da contratação em tela e, após, à Central de Licitações para adoção das providências ulteriores cabíveis, nos termos do art. 26 da Lei 8.666/93.

24. É o entendimento, salvo melhor juízo.

Sobral, 09 de dezembro 2020.

Francisco Célio S. de Vasconcelos Júnior
Francisco Célio S. de Vasconcelos Júnior
Coordenador Jurídico SEFIN
(em responsabilidade)
OAB/CE 33.752