

Protocolo: 201947941

Parecer nº: 226/2019

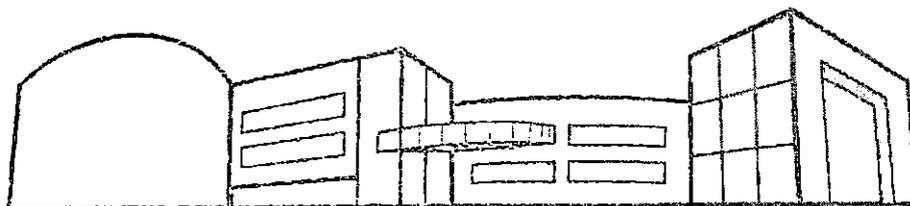
Assunto: Inexigibilidade para contratação de workshop para servidores da ALMT

**EMENTA:** **POSSIBILIDADE.**  
**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO POR**  
**INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ART.**  
**25, CAPUT C/C ART.13,VI DA LEI Nº**  
**8666/93. ADMISSIBILIDADE.**  
**NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO**  
**DOS REQUISITOS LEGAIS.**

## I - DO RELATÓRIO

Trata-se de processo oriundo da Superintendência de Licitação para fins de análise e produção de parecer jurídico, sobre a possibilidade de inexigibilidade para aquisição de 15 (quinze) vagas para participação de servidores do Poder Legislativo no Workshop “Improbidade Administrativa” a ser realizado no espaço CDL nos dias 30 e 31 de maio de 2019.

Eis o relatório.



Cassiano Reis  
Procurador Geral  
ALMT  
Cassiano Reis  
Procurador Geral  
ALMT



## II - DA FUNDAMENTAÇÃO

A Administração Pública exerce atividade multifária e complexa, sempre norteada pelo interesse público. Para alcançá-lo, em verdade, necessita de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão pela qual deve firmar contratos para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis e etc. Não poderia a lei deixar ao critério exclusivo do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, de modo que a licitação busca sanar os riscos advindos dessa conduta. Caracterizando-se como um procedimento anterior ao próprio contrato, admite que várias propostas sejam oferecidas, e, em consequência, permite também que seja escolhida a mais vantajosa para a Administração<sup>1</sup>.

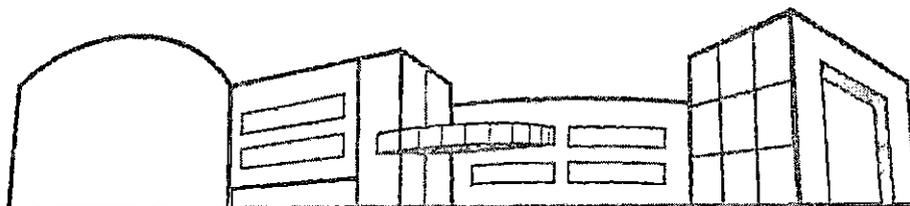
O texto constitucional, imbuído desse espírito, em seu artigo 37, inciso XXI<sup>2</sup>, determina que sejam os contratos administrativos precedidos de licitação<sup>3</sup>, ressalvando-se os casos especificados na legislação.

Dentre as hipóteses excepcionadas pela lei nº 8666/93 (norma geral para licitações e contratos da Administração Pública), destaca-se a inexigibilidade de licitação disciplinada no artigo 13 e 25 da lei em comento:

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 237.

<sup>2</sup> Art. 37, inciso 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.

<sup>3</sup> “Quando foi concebido o procedimento de licitação, assentou-se o legislador em determinados fundamentos inspiradores. E um deles foi, sem dúvida, a moralidade administrativa. Erigida atualmente à categoria de princípio constitucional pelo art. 37, caput, da CF, a moralidade administrativa deve guiar toda a conduta dos administradores. [...] O outro fundamento da licitação foi a necessidade de proporcionar igualdade de oportunidades a todos quantos se interessam em contratar com a Administração fornecendo seus serviços e bens (o que é mais comum), ou àqueles que desejam apresentar projetos de natureza técnica, científica ou artística. [...] Cumpre, assim, permitir a competitividade entre os interessados, essencial ao próprio instituto da licitação. Como é evidente, esse fundamento se agrega à noção que envolve os princípios da igualdade e da impessoalidade, de obrigatória observância por todos aqueles que integrem os quadros da Administração.” CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 243-244.





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

(...)

VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

**Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:**

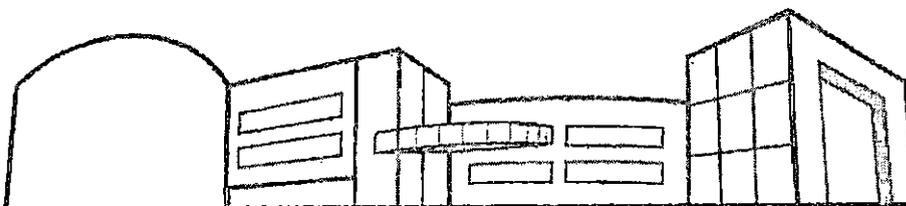
I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

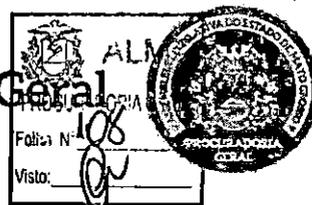
II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

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.

§ 1ª 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.

§ 2ª 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.

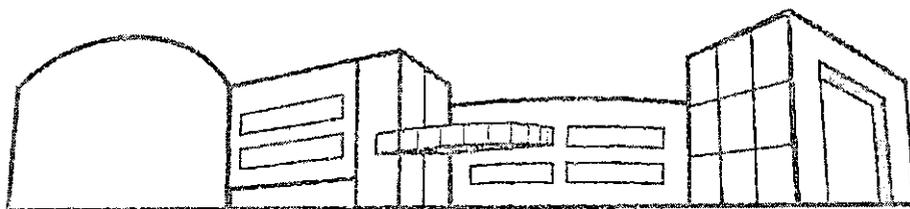
A contratação pretendida pode-se enquadrar, em tese, na forma de contratação direta por inexorabilidade de licitação, prevista no art.25, inciso II, c/c art.13, inciso VI da Lei federal nº 8.666/93, desde que atendido os comandos da norma.

O Tribunal de Contas da União dirimiu controvérsia acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação, na modalidade 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 curso abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexorabilidade de licitação prevista no inciso II ( Decisão 439/98 plenário. Sessão 15/07/1998. DOU 23/07/1998”

Vale destacar, ainda sobre o referido acórdão, trecho do voto do Ministro Relator Adhemar Paladini Ghisi, que após análise o estudo e as conclusões da área técnica a respeito do tema contratação direta de cursos de treinamento e capacitação na administração, concluiu:

“(…). Nesse sentido, **defendo a possibilidade de inexorabilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (..).** Assim, desponta, a meu ver, com clareza que a **inexorabilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal é a regra geral**, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador.

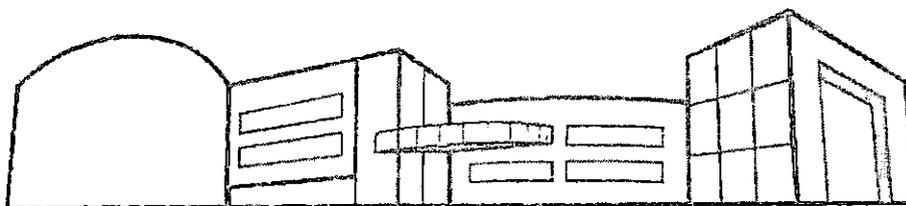


Tais condições legais para a contratação direta foram praticamente reproduzidas pela Súmula nº 252 do Tribunal de Contas da União (TCU):

“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.**”

Restaria inviabilizada, portanto, a competição, nos termos do *caput* do artigo 25 da lei nº 8666/93. Acerca dessa hipótese de inexigibilidade de licitação, pontua a doutrina:

[...] a inviabilidade de licitação não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades. Marçal Justen Filho busca sintetizá-la nas situações de: ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo; ausência de definição objetiva da prestação. No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser do formalismo licitatório, é tal atendimento, através da seleção da melhor proposta. [...] Parece fundamental que o gestor apresente justificativa para a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade, deixando claro seu principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, e demonstrando a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação. Na hipótese em que a razão da contratação direta é a exclusividade,



Guilherme Roberto  
Procurador Geral

torna-se necessária a apresentação de atestados de exclusividade porventura existentes. [grifo nosso]<sup>4</sup>

A inviabilidade de competição na contratação de cursos não reside, de per se, na exclusividade, mas, sobretudo, na impossibilidade de haver critérios objetivos numa licitação. Corroborando com essa assertiva, o TCU já se manifestou nos seguintes termos:

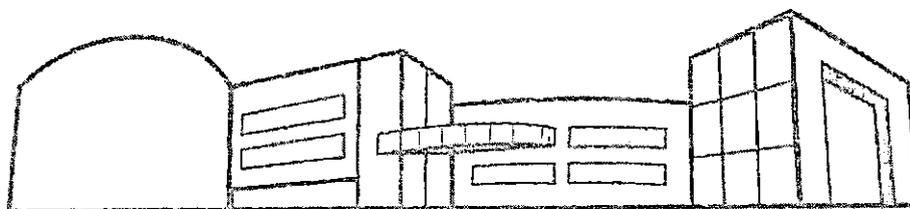
(...) Isso porque cada possível instrutor tem características próprias, incomparáveis, como experiência anterior, currículo, áreas de especialização, publicações, etc. Como admitir que o menor preço possa ser um bom critério para a escolha? (TCU - Decisão n° 439/98)

(...) 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 (TCU - Decisão n° 747/97).

Percebe-se, portanto, que à Administração não se impõe a realização de licitação para treinamento porque os profissionais ou empresas são incomparáveis. Não há, portanto, viabilidade de competição. A adoção de uma licitação do tipo menor preço, por exemplo, poderia conduzir à obtenção de uma qualidade inadequada. Sendo assim, verifica-se que, diante das qualidades dos palestrantes do curso, estarão configurados os requisitos da singularidade do objeto e notória especialização dos profissionais, visto que as características dos profissionais envolvidos são pessoais, subjetivas, portanto. Devem ser levados em conta critérios como a didática do ministrante, o conhecimento do assunto, a experiência profissional, dentre outros, na forma como já reconheceu a Corte de Contas, a legitimar a contratação dos serviços técnicos profissionais especializados por inexigibilidade.

<sup>4</sup>

CHARLES, Ronny. Lei de licitações públicas comentadas. 7 ed. Juspodivm: Salvador, 2015, p. 304/306.



Assim sendo, não seria razoável exigir-se da Administração Pública a contratação por dispensa em face do menor valor possível, tendo em vista que se poderia contratar uma empresa para ministrar determinado curso que fosse o de menor preço, porém, com qualidade deficiente.

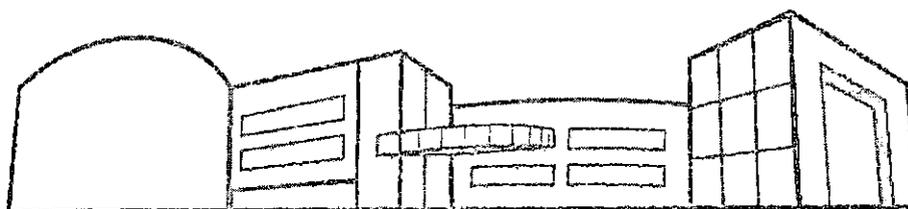
**Faz-se necessária, também, a apresentação da justificativa do preço do curso a ser contratado, para que se verifique se o preço cobrado pela empresa encontra-se em conformidade com os praticados no mercado.** E sobre a justificativa do preço, não se exige a coleta de preços entre vários possíveis executantes, uma vez que esse critério é inviável, já que os serviços de capacitação são subjetivos, sendo que cada empresa e profissional tem o seu preço para os serviços desempenhados.

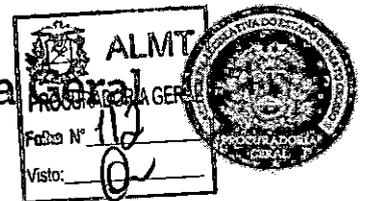
A questão é saber quanto determinada empresa cobra pelos seus trabalhos, do mesmo objeto, no mercado. Essa diligência poderá ser realizada, por exemplo, através da verificação de contratos iguais ou semelhantes firmados pela empresa com outras instituições. Por conta disso, é necessário que determinado órgão interessado comprove a consulta referida, em conformidade com a jurisprudência sobre o tema.

Nesse sentido, veja-se o posicionamento do TCU:

No caso específico do treinamento de servidores, acreditamos que o contratante deva certificar-se de que o preço seja compatível com o de outros contratos firmados no âmbito do próprio Órgão e da Administração em Geral, permitida a graduação em função da excelência do notório especialista contratado (TCU- Decisão nº 439/98).

A caracterização da “**notória especialização**” oferece menos dificuldades ao intérprete e aplicador da lei do que a caracterização da “**natureza singular do serviço**”, uma vez que sua definição se encontra expressamente prevista no artigo 25, § 1º, da Lei nº 8.666/93:





“§ 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.”

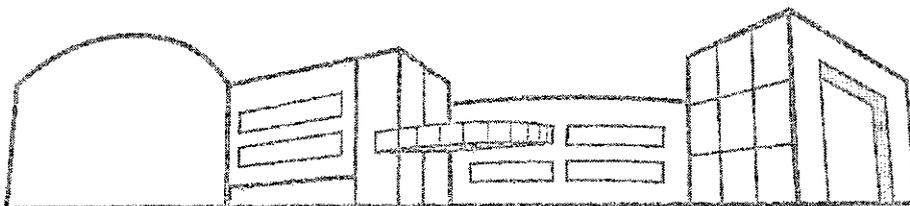
Já a **singularidade** é um conceito jurídico indeterminado, cujo significado deve ser extraído da doutrina administrativa e dos precedentes dos Tribunais sobre o tema.

Para tanto, traz-se abaixo, respectivamente, as definições doutrinárias sobre “**serviço singular**” de Hely Lopes de Meirelles e José dos Santos Carvalho Filho, para os quais o conceito de singularidade confunde-se, em certa medida, com o de notória especialização:

“(…) são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral-, **aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento.**”

Bem por isso, Celso Antônio considera-os singulares, posto que “**marcados por características individualizadoras, que os distinguem dos oferecidos por outros profissionais do mesmo ramo.**”

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



Gustavo Roberto  
Procurador da ALMT

profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.

### III – DA ANÁLISE DOS AUTOS

Consta dos autos as fls. 51 o requerimento da Secretaria Geral para contratação do curso em questão, tendo em vista a demanda de qualificação de servidores.

Termo de referência as fls. 56/63.

**Consta dos autos a pesquisa de preço de mercado (fls. 83)** que justifica o preço praticado pela empresa, restando atendido ao comando do inciso III do parágrafo único do art.26 da Lei nº 8.666/93.

Autorização da Mesa Diretora as fls. 87.

**A disponibilidade orçamentária** consta as fls. 90.

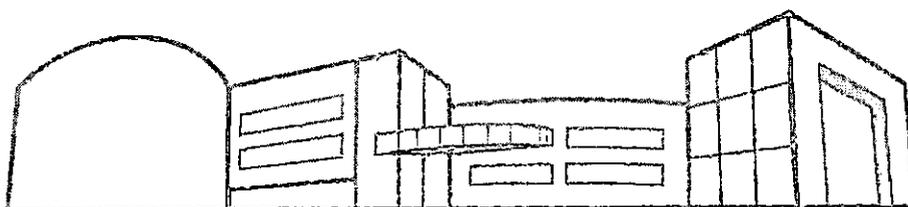
Quanto ao serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, o requisito encontra-se presente, uma vez que se trata de qualificação e treinamento de servidores cujo conhecimento a ser passado exige, por natureza, conhecimento técnico especializado, o que não pode ser fornecido pelo cidadão comum ou homem médio.

Em relação à notória especialização do contratado se demonstra pelos documentos de fls. 08/10, e dos palestrantes as fls. 05.

A singularidade, que não se confunde com uma única pessoa capaz de ministrar o tema, ficou demonstrada, pois trata-se de oportunidade específica, que não possui cursos correlatos de forma corriqueira, bem como será um treinamento diferenciado em relação ao convencional, rotineiro do mercado.

Por fim, como não foi juntada a minuta do futuro contrato, a qual, para o valor do objeto do contrato, não é obrigatória, **deve-se juntar a nota de empenho** conforme previsão do art. 62 da Lei nº 8.666/93

Deve ser juntada aos autos o **comprovante de publicação na imprensa oficial do ato de inexibilidade** a que se refere o art.26 da Lei nº 8.666/93, sobretudo, conforme interpretação inteligente do Acórdão TCU nº 1.336/06.



  
Gustavo Rios  
Secretário da ALMT



#### IV - DA CONCLUSÃO

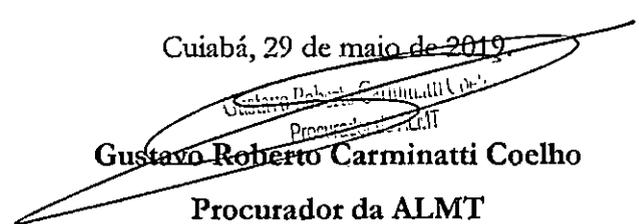
Pelo exposto, **OPINO** pela legalidade da contratação por inexigibilidade de licitação, desde que atendidos as seguintes recomendações legais:

- 1- Deve ser juntada aos autos o comprovante de publicação na imprensa oficial do ato de contratação por inexigibilidade;
- 2- Deve-se juntar a nota de empenho;
- 3- Seja novamente verificada as condições de habilitação no momento da contratação, em especial a validade das certidões.

Ressalte-se que o presente parecer se restringiu à análise do processo sob o aspecto jurídico, não entrando na seara da conveniência/opportunidade, nem das questões financeiras/orçamentárias.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Cuiabá, 29 de maio de 2019.

  
Gustavo Roberto Carminatti Coelho  
Procurador da ALMT

