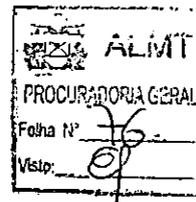




# Procuradoria Geral



Protocolo: 2022.551855564

PARECER Nº: 83/2022

**ASSUNTO:** Possibilidade de inexigibilidade para contratação de 5 (cinco) vagas, visando a participação de servidores da Assembleia Legislativa no "17º Congresso Brasileiro de Pregoeiros".

**EMENTA:** Possibilidade. Inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição. Art. 25, II *c/c* Art.13, VI da lei nº 8666/93. Admissibilidade. Necessidade de preenchimento dos requisitos legais.

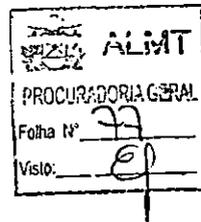
Submete-se ao reexame desta Procuradoria Legislativa, para fins de análise e produção de parecer jurídico, sobre a possibilidade de inexigibilidade para aquisição de 5 (cinco) vagas para participação no "17º Congresso Brasileiro de Pregoeiros".

## I- DO RELATÓRIO

Trata-se do Memorando nº 174/2022/SGEL (fls. 75) encaminhado a esta Procuradoria pela Superintendência de Licitação, solicitando análise acerca da possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação, para aquisição de 05(cinco) vagas no "17º Congresso Brasileiro de Pregoeiros".



# Procuradoria Geral



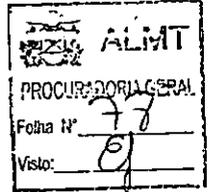
O presente processo foi instruído com os seguintes documentos:

- (i) Estudo Técnico Preliminar (fls. 02/14);
- (ii) Proposta de preço e conteúdo programático do Congresso (fls. 15/23);
- (iii) Contrato Social (fls.24/28);
- (iv) Cartão CNPJ (fls.29);
- (v) Documento do sócio (fls.30);
- (vi) Declaração SICAF (fls.31);
- (vii) Certidões de regularidades fiscais e trabalhistas (fls.32/36);
- (viii) Declarações da empresa (fls.37/39);
- (ix) Certificado de regularidade do FGTS (fls.40);
- (x) Certidão de Licitantes Inidôneos (fls.41);
- (xi) Proposta de preço e conteúdo programático do Congresso (fls.42/50);
- (xii) Nota de empenho Governo Federal (fls.51/55)
- (xiii) Termo de Referência nº 015/2022/SGEL, especificando o congresso, número de vagas, valor de inscrição e do curso por pessoa, assinado por Tulio Kenzo Uema e Olindeval Soares dos Santos (fls. 56/66);
- (xiv) Memorando nº 162/2022/SGEL (fls. 67);
- (xv) Memorando nº 353/2022-SG (fls. 68);
- (xvi) Autorização da Abertura de Processo Licitatório assinada pelos Senhores Deputados Presidente e 1º Secretário – Eduardo Botelho e Max Russi (fls. 69);
- (xvii) Memorando nº 363/2022-SG solicitando abertura de inexigibilidade (fls.70);
- (xviii) Análise dos documentos de habilitação (fls.71/72);
- (xix) Memorando nº170/2022/SGEL solicitando disponibilidade orçamentária (fls.73);
- (xx) Memorando nº201/2022/SPOF-ALMT disponibilidade orçamentária (fls.74);
- (xxi) Memorando nº174/2022/SGEL pedido de parecer jurídico (fls.75).

Eis o relatório.



# Procuradoria Geral



## II- DA FUNDAMENTAÇÃO

A Administração Pública exerce atividade multifária e complexa, sempre norteadada 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>, ressaltando-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:

*“Art. 13 – Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:  
(...)  
VI – **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;***

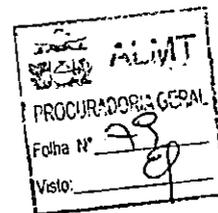
<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 237.

<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.



## Procuradoria Geral



**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.*

*§ 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.*

*§ 2º 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 inexigibilidade 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 inexigibilidade 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





# Procuradoria Geral



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 inexistência 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 inexigibilidade 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."

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, assim manifestou na **Resolução de Consulta nº 68/2010<sup>4</sup>**, quanto à possibilidade de realização de despesa, com cursos de aperfeiçoamento e qualificação de servidores:

**"Ementa: CÂMARA MUNICIPAL DE JAURU. CONSULTA. PESSOAL. DESPESA COM CURSOS, APERFEIÇOAMENTO E QUALIFICAÇÃO PARA SERVIDORES. POSSIBILIDADE, ATENDIDOS AOS REQUISITOS.** A Administração Pública deve regulamentar em sua legislação a oferta de cursos, aperfeiçoamentos e qualificações para seus servidores, demonstrando o interesse público e atendendo aos requisitos a seguir: 1) Definição de critérios para seleção dos servidores a serem beneficiados, especificação das modalidades a serem oferecidas (capacitações, seminários, cursos, congressos, pós-graduação, entre outras), e forma de ressarcimento ao erário, caso haja desistência de participação no curso; 2) Comprovação da pertinência do evento com a finalidade da entidade ou órgão; 3) Compatibilidade da qualificação com as atribuições do servidor; 4) Atendimento às disposições da Lei nº 8.666/1993, nos casos em que for necessária a contratação; 5) Existência de disponibilidade orçamentária e financeira para realização da despesa."

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."**

<sup>4</sup>

Disponível em:<

<http://www.tce.mt.gov.br/arquivos/downloads/00021126/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20de%20Consulta%20n%C2%BA%200068-2010.pdf>>. Acessado em 22 de novembro de 2016.



## Procuradoria Geral



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, torna-se necessária a apresentação de atestados de exclusividade porventura existentes".[grifo nosso]*<sup>5</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 nº 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 nº 747/97).*

Percebe-se, portanto, que a Administração não pode realizar 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

<sup>5</sup> CHARLES, Ronny. *Lei de licitações públicas comentadas*. 7 ed. Juspodivm: Salvador, 2015, p. 304/306.



## Procuradoria Geral



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. Deve ser levado 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.

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 se o preço cobrado é razoável.

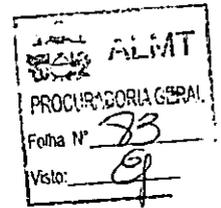
No caso específico do treinamento de Servidores, acreditamos que o contratante deva certificar-se de que o preço seja compatível com o de outros contratos firmados no âmbito do próprio Órgão e da Administração em Geral, permitida a graduação em função da excelência do notório especialista contratado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





# Procuradoria Geral



*“§ 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:

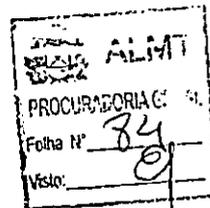
*“(...) são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento.”*

Bem por isso, Celso Antônio considera-os singulares, posto que marcados por características individualizadas, 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 profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.



# Procuradoria Geral



## ANÁLISE DOS AUTOS

Devido à celeridade processual que foi exigida, **vamos pontuar as irregularidades detectadas.**

Restou demonstrada a singularidade do objeto da contratação, pois conforme consta dos autos o Congresso Nacional de Pregoeiros ofertado pela possível contratada é um evento nacional que ocorre anualmente há 16(dezesseis) anos e não pode ser encontrado no mercado em outra época, ou por outras contratadas. Logo, é inviável a competição, para matrícula de servidores em outros cursos oferecidos por entidades privadas de treinamento, porque esses eventos são realizados em períodos determinados.

No que tange às **habilitações necessárias, deve a equipe do setor de licitações (ou outro competente)**, decidir pela regularidade fiscal ao tempo dos respectivos pagamentos.

Por fim, não há necessidade minuta contratual porque será empenhado diretamente o recurso necessário para matrícula e capacitação dos servidores da ALMT no intuito de implantar a nova lei de licitações nº 14.133/21.

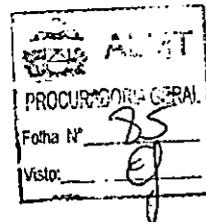
## DA CONCLUSÃO

Pelo exposto, **opino pela legalidade** de contratação por inexigibilidade de licitação, visto que resta pacificado o entendimento jurídico, que o respectivo curso de capacitação encaixa-se nos art.25, II c/c o inciso art.13, VI, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

É pertinente esclarecer que todos os requisitos, se tomados isoladamente, não garantem que a licitação é inexigível, pois será, ainda sim, possível a competição.



# Procuradoria Geral



Todo estudo da inexigibilidade de licitação repousa numa premissa fundamental a de que é inviável a competição, seja porque só um agente é capaz de realizá-la nos termos pretendidos, seja porque só existe um objeto que satisfaça o interesse da Administração.

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

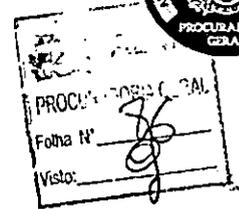
É o parecer, salvo melhor juízo.

Cuiabá, 25 de março de 2022.

  
Assinado digitalmente por:  
RICARDO RIVA  
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:  
<<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>>

**Ricardo Riva**

Procurador-Geral da Assembleia Legislativa de Mato Grosso



Memorando nº. 236/2022/GAJUR/PG/ALMT

Cuiabá, 25 de março de 2022.

Da: PROCURADORIA-GERAL

Para: SUPERINTENDÊNCIA DO GRUPO EXECUTIVO DE LICITAÇÕES

Assunto: Encaminha processo.

Senhor Superintendente,

Em resposta ao Memorando nº. 174/2022/SGEL, encaminho-lhe o processo n. 2022/5518.5556-4, incluso parecer n. 083/2022 de minha lavra, para conhecimento e providências cabíveis.

Atenciosamente,

  
Assinado digitalmente por:  
RICARDO RIVA  
Sua autenticidade pode ser confirmada no endereço:  
<<http://www.serpro.gov.br/assinador-digital>>

**Ricardo Riva**  
Procurador-Geral da Assembleia Legislativa

