

## ASSESSORIA JURIDICA DO MUNICIPIO DE VARGEM GRANDE - MA

**PROCESSO N.º 0101.06132.2022**

**Requerente:** Secretaria Municipal de Saúde  
**Assunto:** Contratação Direta. Inexigibilidade. Favorável.

### **PARECER JURÍDICO Nº 023/2022 - CPL/PGM**

Para melhor compreensão didática, este parecer divide-se em **Relatório, Análise da Demanda, Dispositivo e Encaminhamento.**

✓ **RELATÓRIO:**

Trata-se de processo administrativo desencadeado por ofício datado de 08.03.2022, elaborado e assinado pela Secretaria Municipal de Saúde, solicitando a Contratação de Empresa especializada em Curso de Licitações Pública e formação de Pregoeiros, para servidora da Secretaria solicitante, com base no art. 25, II c/c art. 13. III da Lei 8.666/93.

De relevante, cumpre destacar que consta nos autos, além do Ofício supracitado; Despacho autorizando a solicitação supracitada; dando os devidos encaminhamentos aos setores competentes para a aquisição em tela; Programação do Evento; proposta comercial da empresa; Bem como relatório sobre disponibilidade de Dotação Orçamentária para viabilidade do pleito.

Por fim, certifica-se que a Comissão Permanente de Licitação (CPL) juntou aos autos, Portaria que nomeia a comissão e indicou a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, para conhecimento, análise e emissão de parecer jurídico por parte desta Procuradoria Geral, de acordo com os ditames contidos na Lei nº 8.666/1993.

✓ **É o breve relatório:**

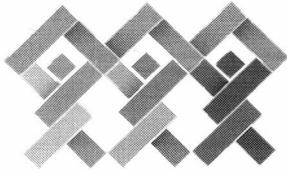
✓ **ANÁLISE DA DEMANDA**

**1. Contratação Direta Por Inexigibilidade de Licitação:**

A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta:

*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 licitação pode ser definida como o meio através do qual a Administração contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, moralidade, impessoalidade, dentre



outros, buscando, ainda, a seleção da proposta mais vantajosa, nos termos da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos):

*Art. 3º: A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.*

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup> definiu a licitação, enfatizando os seus requisitos de competição, isonomia e seleção da proposta mais vantajosa:

*É um certame que as entidades governamentais devem promover e abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários cumprimento das obrigações que se propõem assumir.*

## **2. Com Licitação ou Licitação Inexigível ou Dispensável?**

Nessa vereda, há de se questionar se deve licitar, dispensar ou exigi-la para a contratação de cursos abertos ao público em geral e para os cursos de aperfeiçoamento e capacitação do pessoal da Administração Pública, portanto, sem que seja necessária a licitação.

Com relação à distinção entre as situações de dispensa e de inexigibilidade de licitação, basicamente, temos a lição de Lucas Rocha Furtado<sup>2</sup>, para quem:

*A diferença entre as situações de dispensa e de inexigibilidade reside no fato de que, na primeira, haveria a possibilidade de competição entre possíveis interessados, o que torna possível a realização de licitação. Na segunda, na inexigibilidade, ao contrário, não haveria competição, isso porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração: a licitação é, portanto, inviável.*

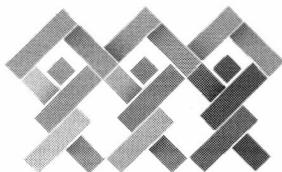
A hipótese da contratação referente a curso de treinamento aberto faz parte da obra de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>3</sup>, segundo o qual:

*É também inexigível a licitação para a matrícula de servidor em curso oferecido por instituição privada de treinamento, porque esses eventos são realizados em períodos determinados, mostrando-se inviável a competição. Contudo, para a realização de seminários fechados, promovido por qualquer dessas mesmas instituições, é, em princípio, exigível a licitação, porque o interesse e conveniência de treinamento pode ser determinado*

<sup>1</sup> BANDEIRA DE MELLO. Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 26ª. ed. São Paulo: Malheiros Editora. 2009, p. 492.

<sup>2</sup>FURTADO. Lucas Rocha. Curso de Licitações e Contratos Administrativos. 2 ed. rev. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 67.

<sup>3</sup>FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. Vade-Mécum de Licitações e Contratos. 2a. Edição. Editora Fórum. Belo Horizonte. 2005, p.254.



*pela Administração, ao contrário do caso anterior, em que a oportunidade é ditada pelas instituições.*

Com relação aos cursos de aperfeiçoamento e capacitação do pessoal da Administração, a doutrina e o Tribunal de Contas da União (TCU) entendem que a Hipótese se encaixa no art. 25, II, c/c o art. 13, VI, da Lei n. 8.666/93, já que os dispositivos assim dispõem:

*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;***

Na mesma linha de entendimento, o TCU<sup>4</sup> já decidiu:

*Considerar 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 em cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13, da Lei n° 8.666/93;*

Dessa maneira, o procedimento a ser observado é o de inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, II, c/c o art. 13, VI, da Lei n. 8.666/93, em face das razões expostas.

A inviabilidade de competição na contratação de cursos não reside, de per si, 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 escolha?<sup>5</sup>*

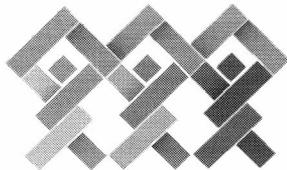
*(...) São tantas as variáveis que influem na definição do perfil ideal dos professores e instrutores adequados a cada caso, que dificilmente se pode defender a tese de que haja efetiva viabilidade de licitação para formalizar tais contratos<sup>6</sup>.*

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 qualidade inadequada.

<sup>4</sup> TCU. Processo n.º TC-000.83098-4. Decisão n.º 439/1998 – Plenário.

<sup>5</sup> TCU- Decisão n.º 439/98

<sup>6</sup> TCU- Decisão n.º 747/97



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 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.

No âmbito federal, há o Decreto n.º 5.707/06, que trata da política Nacional de Capacitação dos Servidores da Administração Pública, sendo necessário que determinado órgão ou entidade pública federal interessada na contratação do curso indique a hipótese em que este estaria previsto no referido ato regulamentar. Senão vejamos:

*Art. 1 Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:*

*I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;*

*II - desenvolvimento permanente do servidor público;*

*III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;*

*IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e*

*V - racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.*

*Art. 2o Para os fins deste Decreto, entende-se por:*

*I - capacitação: processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais;*

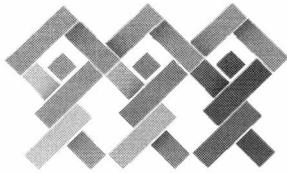
*II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição; e*

*III - eventos de capacitação: cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.*

Alinda em relação ao incentivo a capacitação de agentes públicos que lidem com licitações, o TCU<sup>7</sup> já decidiu:

*[...] adote medidas com vistas à capacitação de servidores para exercer atribuições relacionadas à condução dos processos de licitação da unidade, dotando-lhes do instrumental necessário que lhes permitam confeccionar os editais, de modo que se desencadeie o processo pertinente À contratação*

<sup>7</sup> TCU- Decisão n° 439/98



*de se viços de telefone com observância da Lei 8.666/93. (processo 015.237/2005-5).*

*[...] invista em treinamento dos servidores que lidam com as licitações, de forma a evitar as falhas apuradas no relatório de auditoria da CGH, como por exemplo abertura de propostas sem transcurso do prazo legal para recursos contra o julgamento da fase de habilitação, em desrespeito ao art. 43, inc. II, da Lei 8.666/93. (processo TC 010.029/2005-3).*

Por conseguinte, 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.*

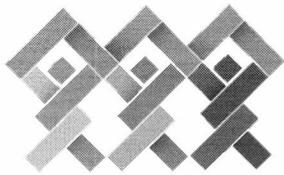
A propósito, é necessário que o órgão ou entidade interessada na contratação instrua o procedimento administrativo específico da contratação com os elementos previstos no parágrafo único do art. 26, da Lei n.º 8.666/93, no que couber:

*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*  
*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 ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;*
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*
- III - justificativa do preço.*
- IV - documento de aprovaçãodos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.*

Em face ao apresentado, vê-se ao Requerente dos autos apresentou justificativa no sentido de certificar que o valor do curso em questão está dentro do padrão de outros cursos do Mercado, não necessitando justificar quanto ao tão especial que é o curso para justificar um valor possivelmente mais elevado.

A justificativa de preço se faz a partir da constatação pela autoridade administrativa de que o preço a ser pago ao fornecedor é igual ao que ele cobra de outros possíveis contratantes, pessoas físicas ou jurídicas. É possível, ainda, fazer a justificativa de preço a partir da indicação de se tratar de contrato de adesão - cláusulas uniformes e indiscutíveis.



Já as razões de escolha do fornecedor devem ser contempladas através do ofício do setor administrativo competente que demonstre a notória especialização da entidade a ser contratada, tendo em vista as atividades já desempenhadas pela entidade contratada ou diante de sua natureza, composição social ou, ainda, pela qualidade dos instrutores que dirigirão o curso pretendido.

A justificativa da singularidade, em suma, diz respeito não ao fornecedor, mas aos temas que serão tratados no curso ou treinamento e sua compatibilidade com as funções exercidas pelo servidor.

Outrossim, são requisitos legais para a regularidade da contratação direta segundo a AGU<sup>8</sup>:

*1- Processo administrativo instruído com a solicitação do financiamento, acompanhada da proposta pedagógica e/ou conteúdo programático integral do curso ou treinamento.*

*2- Justificativa que contemple: a justificativa de preço e a razão de escolha do fornecedor (art. 26, parágrafo único, II e III da Lei n° 8666/93) em virtude de sua notória especialização (art. 25, II, da Lei n° 8666/93), assinada pela autoridade competente.*

*3- Justificativa acerca da singularidade do serviço a ser prestado através do curso ou treinamento, bem como, se for o caso, sua compatibilidade com o programa ou plano institucional de capacitação do servidor - ambiente organizacional do servidor (Lei n° 11091/2005). Esclareço que a singularidade não significa que o serviço seja único, exclusivo ou raro, mas que detenha alto grau de complexidade e/ou "expertise" que se adeque ao interesse público do IFPB (TCU. Acórdão n° 85/1997 - Plenário).*

*4- Comprovante de regularidade fisco-previdenciária do fornecedor do curso outreinamento.*

*5- Comprovante de adequação orçamentária e/ou nota de pré-empenho;*

*6- Minuta do termo de contrato, se o valor a ser despendido estiver compreendido acima do limite legalmente estabelecido para o convite - atualmente R\$ 80.000,00. (art. 62).*

É bem verdade que não há uma norma interna que especifique os procedimentos a serem adotados nos casos de financiamentos de cursos. Havendo-se o cumprimento dos requisitos acima, juntando a habilitação jurídico-fiscal, não há qualquer ilegalidade no financiamento, podendo haver a contratação direta na modalidade inexigibilidade de licitação, art. 25, II da Lei Federal Geral de Licitações, n° 8.666/93.

### **3. A Singularidade do Objeto e a Notoriedade do Especialista.**

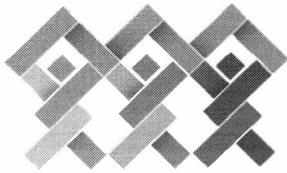
No que tange a esse específico tema, a Advocacia-Geral da União (AGU) editou a Orientação Normativa n.º 18, de 1o de abril de 2009, que assim dispõe:

*Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, Lei n. 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento aperfeiçoamento de pessoal, ou inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista.*

*Assunto: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DOU de 05.02.2010, SJ 1, p. 99. Ementa: projeto de súmula do TCU, segundo o qual "a inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n° 8.666/93, 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" (item 9.1, TC-010.471/2009-1, Acórdão n° 133/2010-Plenário).*

<sup>8</sup> <http://procuradoriafederal.ufsc.br/files/2010/06/Cursos-Inexigibilidade-de-Licita%C3%A7%C3%o.pdf>

*uuul*



Destarte, verifica-se que, pelo ato citado, a aceitação da inexigibilidade fica condicionada ao atendimento de dois requisitos, quais sejam, a comprovação da singularidade do serviço e da notória especialização do profissional ou da empresa.

Assim, é necessário que haja o enquadramento da natureza do serviço à singularidade prevista no inciso II, do art. 25, da Lei de Licitações, considerando o perfil técnico exigido da empresa ou do profissional, informando-se, ainda, se as técnicas utilizadas pelo contratado se baseiam em métodos não padronizados, que não sejam passíveis de ser enfrentados por outro profissional ou empresa, com o objetivo de demonstrar o cumprimento do disposto no normativo supra.

No mesmo sentido, deve ser demonstrada a notória especialização do profissional ou da empresa, cabendo ao órgão ou entidade justificar, no caso concreto, a presença dos requisitos indicados no §1º, do art. 25, da Lei n.º 8.666/93, in verbis:

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

*(...)*

*§ 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.*

Assim, verifica-se que serão considerados de notória especialização os profissionais ou empresas que detenham currículo satisfatório às necessidades do contratante, considerando-se também a experiência, a didática, os estudos, as publicações, organização, equipe técnica etc.

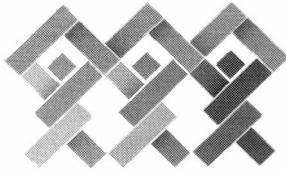
Registre-se que o notório especialista não é o único prestador do serviço pretendido, isto é, não se trata de exclusividade, mas sim de singularidade. A escolha se dá em face da análise de vários requisitos reunidos pelo palestrante ou instrutor.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>9</sup> enumera os requisitos para que este tipo de contratação possa se dar por inexigibilidade:

*A inviabilidade da competição ocorrerá na forma desse inciso se ficar demonstrado o atendimento dos requisitos, que devem ser examinados, na seguinte ordem: a) referentes ao objeto do contrato: que se trate de serviço técnico; a que o serviço esteja elencado no art. 13 da Lei n.º 8.666/93; que o serviço apresente determinada singularidade; que o serviço não seja de publicidade ou divulgação; b) referentes ao contratado: que o profissional detenha a habilitação pertinente; que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido; que a especialização seja notória; que a notória especialização esteja relacionada com a singularidade pretendida pela Administração.*

Por singularidade deve ser entendido o serviço intelectual que seja diferenciando em relação ao convencional ou rotineiro do mercado. Assim, o TCU já entendeu que cursos de línguas e de utilização de sistemas de microcomputadores utilizam métodos padronizados de ensino, por isso, devem ser licitados, e não serem contratados por inexigibilidade.

<sup>9</sup>FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação Direta sem Licitação, Brasília Jurídica, 1a ed., 1995, pág. 306



Ivan Barbosa Rigolin defende que nem todo curso de capacitação deve ser contratado por inexigibilidade, tomando como exemplo o antigo curso de datilografia este não pode ser considerado serviço profissional especializado, e sim serviço pois qualquer empresa ou profissional do ramo pode executar serviço igual.

Em relação aos cursos abertos ao público em geral, o TCU concluiu na citada Decisão n.º 439/1998-Plenário que a apreciação do curso oferecido à sociedade caberá aos próprios alunos e profissionais espectadores, que o condenarão antes mesmo dos órgãos de controle, caso o evento não seja de boa qualidade.

O mesmo TCU referendou no Acórdão 654/2004 - Segunda Câmara, a autorização da contratação direta:

*(...) Ademais, assiste razão aos gestores quanto à regularidade da contratação de treinamento mediante inexigibilidade de licitação, uma vez que este Tribunal já decidiu, em sessão plenária de 15/7/1998, "considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de serviços para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei n.º 8666/93.*

Nesse cenário, vê-se que a orientação do TCU se firmou no sentido de levados em conta critérios de conveniência e oportunidade quanto ao período participação de servidores em cursos abertos a terceiros, ainda mais quando o curso será contratado apenas com o órgão público, mas sim com outros entes públicos mesmo com particulares, o que dificultaria o conluio de gestores públicos com empresas promotoras de eventos nas conhecidas fraudes em procedimentos licitatórios, prática fiscalizada e combatida pelo TCU e demais órgãos de controle.

Dessa forma, nos cursos abertos, se houvesse intenção em superfaturar os preços, haveria um número elevado de entes públicos e particulares lesados, o que geraria um maior controle e repressão por parte de uma infinidade de interessados que fossem lesados pela prática abusiva da entidade promotora do evento. Essa pode ser considerada como uma das razões da inexigibilidade de licitação em cursos abertos, além do período pré-determinado destes, ao qual, caso a Administração tenha interesse deverá se adaptar. Tais argumentos têm levado, inclusive, o Ministério Público da União a também contratar diversos cursos abertos por inexigibilidade, desde que seja comprovada a prática de preço único, tanto para o setor público, como para o privado, nos termos do Acórdão TCU 819/2005-Plenário.

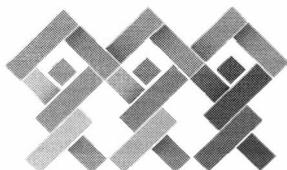
No que tange aos cursos de capacitação e aperfeiçoamento de servidores, a doutrina e as decisões do Tribunal de Contas entendem que pode se configurar a situação de inexigibilidade, desde que se pretenda a prestação de serviço profissional especializado. Outro requisito para esses cursos é que haja uma adaptação do conteúdo a ser transmitido à rotina desempenhada por servidores de determinada repartição. É necessário, ainda, que os servidores sejam especializados. A contratação direta terá lugar quando o curso for programado para atender às peculiaridades de determinados âmbitos laborais.

A decisão TCU n.º 535/96-Plenário considerou singular o treinamento do pessoal da área fim do próprio Tribunal, já que seriam ministradas matérias, em determinado curso, relacionadas à área de seu controle externo.

Em posição contrária a esse entendimento é a opinião de Antônio Carlos Cintra do Amaral<sup>10</sup>, que defende uma possibilidade mais ampla de contratação sem licitação, pois entende que todos os cursos de capacitação devem ser contratados diretamente:

*Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal é serviço técnico profissional especializado, previsto no art. 13, VI, da mesma Lei n.º 8.666/93. Em princípio, é de natureza singular, porque conduzido por uma ou mais*

<sup>10</sup> AMARAL. Antônio Carlos Cintra do. Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos. Malheiros Editores, 1995, p. 110.



*peças físicas (instrutores ou docentes) requer-se: a) experiência; b) domínio do assunto; c) didática; d) experiência e habilidade na condução de grupos, frequentemente heterogêneos inclusive no que se refere à formação profissional; e) capacidade de comunicação. (...) Como não se pode dissociar o treinamento do instrutor ou docente, essa singularidade subjetiva é também objetiva. Vale dizer: também o serviço por ele prestado é singular. [...].*

*A administração não pode realizar licitação para treinamento, porque os profissionais e 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 de nenhuma diferenciação. O êxito do treinamento depende, basicamente, dos instrutores ou docentes. Que são incomparáveis, singulares, o que torna inviável a competição.*

Como já mencionado, a maioria da doutrina e a posição da Corte de Contas sentido de que devem ser licitados os serviços de aperfeiçoamento de servidores que o conteúdo seja considerado padronizado, tais como: os cursos de línguas utilização de sistemas de microcomputadores, todavia o presente caso trata-se de hipótese de inexigibilidade, nos termos da legislação acima delimitada.

#### **4. Do Pagamento e Habilitação Jurídico-Fiscal.**

Como regra na Administração Pública o pagamento somente se formaliza após regular execução do serviço. Contudo, aqui se trata de um caso em que a Administração Pública terá de se amoldar em um contrato de Adesão.

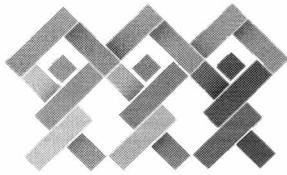
Há jurisprudência do Tribunal de Contas da União admitindo o pagamento antecipado de treinamento, mas é recomendável extrema cautela na sua aplicação, ocorrendo a prestação do serviço pode o agente ser obrigado a ressarcir o erário da ser multado. Verbis:

*"...Em relação aos pagamentos antes da execução dos serviços, verifico que apenas o Contrato nº 30/97, poderia apresentar situação imprópria. Considero aplausível a justificativa dos responsáveis ao comentar a limitação financeira de algumas entidades, bem como a preparação do treinamento propriamente dito, exigindo aporte financeiro que algumas unidades executoras não possuem. Observo que a atividade de treinamento é diferente de execução de obra: no momento em que o treinamento ocorre, muitas ações de apoio já foram realizadas<sup>11</sup>.*

Quanto a habilitação para contratação, esta é mitigada pela Lei 8.666/93, pois é o seu art. 26 que determina o que deve ser exigido, não necessariamente o art. 27. No entanto, a partir de uma interpretação conforme a constituição federal combinando os artigos 195, §3º da CRFB com o art. 29 da Lei 8.666/93. É imprescindível, ao menos a comprovação da regularidade fiscal.

#### **5. Da Ausência da Minuta do Contrato**

<sup>11</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº 275.407/1997-7, Decisão nº 664/1999, Relator: Valmir Campelo, Brasília, DF, 29 de setembro de 1999. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 out. 1999.



Observa-se que a Comissão Permanente de Licitação - CPL, em seu parecer, deixa de juntar a Minuta de Contrato, sob o argumento lançado no art. 62, caput da Lei Federal nº 8.666/1993. Assim sendo, vejamos a disposição do referido artigo:

*Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.  
[...]*

*In casu*, verifica-se ser a presente contratação de execução imediata. Pelo exposto, a ASSEJUR entende ser dispensável a juntada da Minuta do Contrato, devendo o mesmo ser substituído por outros instrumentos hábeis, tais como nota de empenho de despesa ou autorização de compra.

#### 6. **Considerações Finais:**

Diante do que foi exposto, conclui-se que os gestores públicos, também em matéria de licitação, devem se orientar segundo o princípio da razoabilidade no que diz respeito à atuação administrativa, procedendo mediante a adequação entre os meios empregados e os fins pretendidos, rechaçando, ademais, o rigorismo formal em benefício da finalidade pretendida. Vale lembrar a necessária diligência que cabe ao administrador no sentido de evitar a prática de preços abusivos em detrimento do erário.

Registre-se a dificuldade em se realizar licitação para os cursos abertos ao público e com período pré-determinado, uma vez que não se sabe se as entidades promotoras irão se interessar em participar do certame, haja vista que, sendo o curso aberto a terceiros, a pretensa contratada poderá facilmente preencher as suas vagas sem as de longas inerentes ao procedimento licitatório. Além disso, acredita-se que não haverá superfaturamento, visto que os preços cobrados dos entes públicos serão os mesmos cobrados dos particulares, podendo ocorrer, inclusive, de a Administração contratante conseguir descontos da empresa promotora.

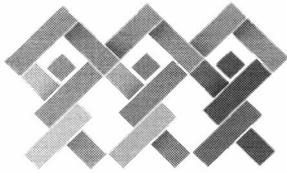
Vale ressaltar que a contratação de cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal revela-se como providência louvável da Administração Pública, na medida em que se busca o aprimoramento dos servidores públicos através dos cursos desenvolvidos por escolas e profissionais de qualidade reconhecida, promovendo-se a atualização e especialização do corpo administrativo, tendo-se em foco a melhoria na prestação do serviço público em cumprimento ao próprio princípio constitucional da eficiência.

Por conseguinte, cabe ressaltar que foge à atribuição da ASSEJUR a discricionariedade de execução da Política Pública de Capacitação do Município, desta forma, não é competência discutir o conteúdo técnico do Termo de Referência/Programa do Curso e, por conseguinte, a avaliação de proposta e empresa vencedora.

Por derradeiro, cumpre salientar 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. 131 da Constituição Federal de 1988 e do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, incumbe, a este órgão de Assessoria, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Prefeitura Municipal de Vargem Grande - MA, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Sem embargo, uma vez já delineada a justificativa de preço a partir da liberação de vagas tanto a particulares quanto a entes públicos em mesmo patamar de preço; necessário averiguar se houve a motivação do ato administrativo, para tanto, ao analisar o ofício, que deu azo a este processo, percebe-se que está devidamente motivado, estando inclusive a bom tempo a inscrição nos autos.



No mais, compreende-se que o programa de curso pode ser convalidado como um Termo de Referência, ademais, vê-se ainda há autorização do Ordenador de Despesa quanto ao pleito e início do processo (art. 38, caput, da Lei 8.666/1993), dotação orçamentária.

Entretantes, quanto a necessidade de juntar a comprovação de que a pessoa beneficiária é realmente pertencente ao quadro municipal, este requisito já foi atestado pelo Responsável do setor ao informar as matrículas. Quanto a regularidade fiscal da empresa, esta deve estar atualizada até a emissão do empenho, não sendo do contrato, pois não há a necessidade de celebração do mesmo.

✓ **DISPOSITIVO:**

**ANTE O EXPOSTO**, esta Assessoria Jurídica, entende-se por opinar neste parecer que, é possível autorizar a contratação por inexigibilidade (art. 25, caput, da Lei nº 8.666/93) da empresa responsável pelo treinamento.

Por fim, recomenda-se que siga as orientações do ITEM 5 deste parecer, qual seja, a dispensabilidade da formalização do instrumento contratual, em vista a simplificação desta contratação direta, tornando o ato mais eficiente e econômico à Administração Pública. Consigna-se que, caso haja a dispensa do referido instrumento, o mesmo deverá ser substituído pela Nota de Empenho ou Ordem de Fornecimento ou outro instrumento equivalente.

✓ **É o parecer. Sub Censura:**  
✓ **ENCAMINHAMENTO:**

Encaminhem-se os autos ao ORDENADOR DE DESPESAS desta Municipalidade para conhecimento, providências e demais deliberações ao seu cargo.

Vargem Grande (MA), 10 de março de 2022.

  
**Hugo Raphael Araujo de Mesquita**  
Assessor Jurídico/CPL  
OAB/MA 17.018