

**Secretaria Municipal de
Finanças, Planejamento
e Orçamento**



Parecer nº 04/2024- ASJUR/SEFIN

Origem: GABSEC/SEFIN

Requerente/interessado(a): SEFIN-CAUCAIA

Assunto: Realização do Curso “A MAESTRIA PESSOAL NA GESTÃO DO NEGÓCIO”, para 30 (trinta) servidores da Secretaria de Finanças, Planejamento e Orçamento – SEFIN do município de Caucaia/CE, com carga horária total de 40horas/aula.

Vem ao exame desta Assessoria Jurídica, análise acerca da contratação direta da empresa da empresa **SYETE CONSULTORIA E SERVICOS LTDA.**, inscrita no CNPJ nº 03.474.412/0001-51, visando a realização do Curso “A MAESTRIA PESSOAL NA GESTÃO DO NEGÓCIO”, ministrado por FRANCISCO CAMPOS DE ARAÚJO, para 30 (trinta) servidores da Secretaria de Finanças, Planejamento e Orçamento – SEFIN do município de Caucaia/CE, com carga horária total de 40horas/aula, a ser realizado em dois momentos: Momento um – 20 horas/aula – 29/01/2024 a 02/02/2024, e, Momento dois - 20 horas/aula – 26/02/2024 a 01/03/2024, no valor total de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais). Constam nos autos a Justificativa da presente contratação nos seguintes termos:

A era da informação trouxe mudanças significativas à sociedade mundial. A principal delas foi a de que o conhecimento passou a ser mais valorizado que o simples trabalho operacional. Essa mudança de comportamento não demorou a chegar à administração pública e hoje o aprendizado contínuo do servidor é imprescindível para se obter melhores resultados de desempenho e mais qualidade dos serviços prestados à população. Neste contexto, é sabido que a Secretaria de Finanças, Planejamento e Orçamento de Caucaia possui a missão de planejar, executar e monitorar a atividade de arrecadação e distribuição de recursos, aliado a um atendimento de referência, com o objetivo de otimizar as finanças públicas, possibilitando aos órgãos municipais a aplicação eficiente dos recursos em prol da sociedade, primando pela transparência e excelência na gestão. Assim, com fulcro no cumprimento dessa missão, surge a necessidade de aperfeiçoamento permanente de seus servidores, com objetivo de contribuir para a melhoria da eficiência do serviço público; qualidade dos serviços prestados aos cidadãos; além de possibilitar a constante adequação da força de trabalho às necessidades do governo no município de Caucaia, por meio de temas estratégicos. Desde então, a Secretaria de Finanças, Planejamento e Orçamento do município de Caucaia vem buscando investir no desenvolvimento permanente do servidor público municipal, de modo a fortalecer as capacidades e habilidades dos mesmos de modo a promover uma liderança transformadora que possa enfrentar os desafios atuais. A escolha do presente tema se deve pela proposta, que o curso oferece, cujos principais objetivos são: I) Fomentar o exercício da mudança de modelos mentais como forma de promoção do alcance da visão de futuro estabelecida pela órgão; II) Propiciar aos participantes momentos para reflexão acerca dos comportamentos inerentes aos padrões do gestor de processos e pessoas numa perspectiva do empreendedorismo pessoal com impacto na ambiência e III) Viabilizar o processo de desenvolvimentos dos participantes com a finalidade de gerirem seus colaboradores dentro de uma postura de excelência atitudinal, visando à construção de um ambiente propício à liderança de equipes. Assim, procura-se oferecer a supracitada formação, aos servidores efetivos e comissionados da SEFIN/CAUCAIA, na busca do desenvolvimento de habilidades de

Rua Coronel Correia, 1767, Centro
Caucaia/CE - CEP: 61600-004
Telefone: (085) 3387-7330

comportamentos estruturados em: foco no cidadão, na inovação e na maestria pessoal, notadamente, quanto a análise e a resolução de desafios apresentados pela ambiência. Dentre as vantagens na realização da presente contratação destacamos que esta capacitação permitirá:

01. Conhecer ferramentas de gestão frente aos desafios enfrentados com a mudança cultural;
02. Identificar o papel e o perfil do gestor contemporâneo.
03. Conhecer a gestão de resultados: Negócios, missão, visão e valores, além do planejamento estratégico, indicadores de performance e resultados;
04. Conhecer o papel e perfil do líder, processo perceptivo na liderança de pessoas, além dos estilos de liderança, liderança situacional, liderança servidora, motivação e credibilidade.

Para isso, será oferecida uma formação customizada para atender a Secretaria de Finanças, Planejamento e Orçamento (SEFIN/CAUCAIA) esperando agregar valor nas atividades do dia a dia.

Terá como público alvo os colaboradores da SEFIN, o que inclui os efetivos, comissionados e temporários, no total de 30.

Compulsando os autos do procedimento em análise, verifica-se que o mesmo se encontra instruído com os seguintes documentos: a) Comunicado Interno do GABSEC/SEFIN solicitando a contratação; b) Termo de Referência; c) Portfólio do curso almejado; d) Proposta; e) Contrato Social da empresa a ser contratada; f) Currículo facilitador do curso e documento pessoal; g) Atestados de Capacidade Técnica do facilitador; h) Comprovação da Adequação do Preço Proposto e documentos anexos; i) Autorização Ordenador de Despesas e portaria; h) C.I nº 03/2024-ASJUR/SEFIN solicitando dotação orçamentária e capacidade financeira; f) Dotação Orçamentária e Capacidade financeira, dentre outros.

Ademais, anexo a este Parecer Jurídico, acosta-se: a) Regularidade fiscal e trabalhista (Inscrição no CNPJ, Regularidade nas Fazendas Federal, Estadual e Municipal, b) Regularidade com o FGTS e CEIS, além de Atestado de Capacidade Técnica, emitido pela Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE.

Referido Curso será promovido pela empresa **SYETE CONSULTORIA E SERVICOS LTDA.**, pessoa jurídica de direito privado, sendo ministrado por seu sócio FRANCISCO CAMPOS DE ARAÚJO, que possui capacidade técnica para a execução dos serviços, comprovada por meio de atestados, possuindo conteúdo programático singular, sendo ministrado por profissionais capacitados e com vasta experiência na temática a ser abordada.

Verifica-se que o objeto almejado se enquadra na possibilidade de contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 25 da Lei nº 8.666/93.

Destacamos, por oportuno, que a presente análise atem-se aos aspectos jurídicos objetivos, com base nas informações e documentos constantes nos autos do processo em epígrafe, não competindo a esta Assessoria Jurídica inferir acerca dos aspectos técnicos

pertinentes nem da conveniência e oportunidade dos atos vinculados, sob pena de infringir o Princípio da Segregação de Funções¹.

É o relatório.

PASSO À ANÁLISE.

É cediço que os contratos administrativos devem ser precedidos por processo licitatório, em uma das suas diversas modalidades. Essa é a regra, consagrada na Constituição Federal em seu Art. 37, XXI, vejamos:

"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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 Lei nº 8.666/93 regulamenta o referido inciso XXI, instituindo normas e procedimentos para a realização de licitações e contratos administrativos com a Administração Pública, prevendo exceções em que podem ser celebrados contratos sem a realização de procedimento licitatório, com o objetivo de permitir a eficiência do ordenamento jurídico em situações peculiares.

Estas exceções são as hipóteses de compras e/ou contratações diretas, as quais chamamos de Dispensa de Licitação e Inexigibilidade, que devem ser justificadas e restritivamente capituladas, nos precisos termos dos artigos 17, 24 e 25 da supramencionada legislação.

No tocante à inexigibilidade de licitação, esta só é possível em se verificando a impossibilidade jurídica de competição, conforme previsto no art. 25 da Lei nº. 8.666/93, no qual são descritas situações específicas já consubstanciadas na doutrina e jurisprudência que não se tratam de situações taxativas, de modo que o parâmetro há de ser sempre a inviabilidade de competição.

¹ c) segregação de funções – princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade. Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou autoria; (definição encontrada no relatório do Ministro Relator José Jorge, relativo ao Processo no TC 009.380/2012-4. Sessão: 6/3/2013 – Ordinária, que gerou o Acórdão no 413/2013 – TCU.

Compulsando os autos, e considerando as informações contidas na Justificativa Técnica, constata-se tratar de procedimento de inexigibilidade de licitação, tendo em vista que a referida empresa, através de seu sócio, tem uma vasta experiência, ofertando seminários, cursos conceituados, visando a atualização e capacitação com a aplicação de uma metodologia eficaz, didática e linguagem adequadas para transmitir conhecimentos por meio de abordagem clara, simples e acessível. Além do mais, referido curso possui conteúdo programático que atende as necessidades da SEFIN/CAUCAIA, a ser ministrado por profissional capacitado e com vasta experiência na temática a ser abordada, conforme discriminado na programação constante nos fólios do presente processo, não podendo ser olvidada a didática, a experiência, a habilidade e a capacidade de comunicação do mesmo, além de outros requisitos ora em análise.

Vejamos o dispositivo legal em que se fundamenta a contratação direta por inexigibilidade de licitação:

*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.** (Grifos nosso)*

Com relação à contratação direta fundamentada no art. 25, inciso II, da Lei de Licitações, leciona Marçal Justen Filho que é necessária a presença cumulativa dos três requisitos: 1.serviço técnico profissional especializado; 2.existência de um objeto singular; e 3.sujeito titular de notória especialização. Nesse sentido explana Rony Charles, veja-se:

Para a contratação direta descrita no inciso II, não basta a indicação de um dos serviços técnicos especializados apontados pelo artigo 13 da Lei. É necessária

a notória especialização do contrato e a natureza singular (singularidade do serviço, para que eles sejam inexigíveis.²

Este entendimento está, inclusive, alinhado à Súmula do TCU nº 252:

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.

Como se vê, os termos da lei expressam certos critérios que devem ser observados pelo administrador ao formular sua discricionariedade, quais sejam: enquadrar o serviço como técnico; ter natureza singular; e ser qualificado como empresa ou profissional de notória especialização. A Lei de Licitações e Contratos prevê em seu artigo 13 os requisitos para se configurar serviços técnicos, vejamos:

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

(...)

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

(...)

§ 3º A empresa de prestação de serviços técnicos especializados que apresente relação de integrantes de seu corpo técnico em procedimento licitatório ou como elemento de justificação de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ficará obrigada a garantir que os referidos integrantes realizem pessoal e diretamente os serviços objeto do contrato. (Grifo nosso)

Especificamente sobre a contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, são pertinentes as definições e o contorno deste tipo de contratação posto na Decisão nº 439/1998, do Plenário do Tribunal de Contas da União, que dirimiu a controvérsia acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação, na modalidade de inexigibilidade, 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 do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93;

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, fato que pode e deve evoluir no ritmo das mudanças que certamente ocorrerão no mercado, com o aperfeiçoamento das técnicas de elaboração de manuais padronizados de ensino. Essa evolução

² Torres, Rony Charles Lopes de. Lei de Licitações públicas comentadas. 7 ed.. Salvador: Ed. JusPodivm, 2015. P. 315.

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.

No caso em comento, as próprias características da capacitação, tais como carga-horária, conteúdo programático específico, complexidade do assunto, material de apoio oferecido, metodologia única empregada no treinamento, tudo isso acaba por configurar a natureza singular do objeto.

Quanto ao conceito de notória especialização, restou consignado nessa decisão que o contido no §1º do art. 25 da Lei 8.666/1993 está relacionado com as atividades do profissional, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial, não sendo necessário que se apresente como o único prestador do serviço pretendido.

Dessa forma, inegável que a contratação em tela se trata de serviço técnico especializado entre os mencionados no art. 13 da referida lei 8.666/93, qual seja, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, com objeto singular a ser executado por notório especialista, pelo que vislumbramos o atendimento aos requisitos necessários à contratação direta por inexigibilidade com fundamento no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, de acordo com a citada Súmula TCU nº 252.

De se notar ainda, que a própria Advocacia-Geral da União, ao emitir a Orientação Normativa AGU nº 18, firmou seu posicionamento no sentido de que seja devidamente justificado pela Administração e efetuada a contratação por inexigibilidade para a inscrição de servidores para participação de cursos: *"contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista"*.

Importante salientar que devem encontrar-se cabalmente comprovadas nos autos do processo de inexigibilidade as exigências contidas no parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93 que cabem ao caso, quais sejam: razão da escolha do fornecedor ou executante (inciso II) e justificativa do preço (inciso III). Veja-se:

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 – documentos de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Grifo nosso)

No que tange ao inciso II, a razão da escolha da pretensa contratada encontra-se discorrida no corpo do presente parecer, consubstanciada pela Justificativa Técnica apresentada, bem como pela proposta apresentada pela pretensa contratada.

Referente à justificativa do preço, importante ressaltar que resta inviável a competição quando tratar-se de inexigibilidade de licitação, devendo o valor proposto encontrar-se compatível com o valor da hora/aula praticada em cursos com o mesmo formato, no mercado junto a outras instituições públicas e/ou privadas.

O TCU compartilha esse entendimento, nos seguintes termos:

Também importante é o entendimento pacífico de que a justificativa de preço é elemento essencial da contratação, posto que a sua validade depende da verificação da razoabilidade do preço ajustado, conforme prevê o inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/1993. (...) a inviabilidade de competição não constitui óbice, por si, à verificação da razoabilidade do preço. Diversos são os parâmetros que poderão ser utilizados para se avaliar a adequação dos preços, mesmo quando se tratar de fornecedor exclusivo.

Nesse sentido, ampliando a discussão, a Advocacia Geral da União, por meio da Orientação Normativa nº 17, de 1º de abril de 2009, se pronunciou que:

A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.

Já quanto a veracidade da Declaração de Exclusividade apresentada, oportuno é citar o entendimento do Tribunal de Contas da União³, senão vê-se:

O TCU entendeu que a simples apresentação de carta de exclusividade não é suficiente para demonstrar que a licitante é fornecedora exclusiva de determinado produto, considerando que no caso analisado havia "apenas uma carta de exclusividade, emitida pela (...) e elaborada a partir de uma declaração da própria fundação contratada.

(...)

A JURISPRUDÊNCIA DESTA TRIBUNAL TEM SE POSICIONADO NO SENTIDO DE QUE O ÓRGÃO LICITANTE, QUANDO DO RECEBIMENTO DE ATESTADOS DE EXCLUSIVIDADE DE FORNECIMENTO DE MATERIAIS OU SERVIÇOS, DEVE ADOTAR MEDIDAS CAUTELARES VISANDO ASSEGURAR A VERACIDADE DAS DECLARAÇÕES PRESTADAS PELOS ÓRGÃOS EMITENTES. Como não há relato de tais medidas, a declaração não se presta para atestar a exclusividade da empresa". (grifo nosso)

Corroborando com esse entendimento, encontra-se José dos Santos Carvalho

³ TCU, Acórdão nº 207/2011, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, DOU de 07.02.2011.

Filho⁴, a saber:

(...) A exclusividade precisa ser comprovada. A comprovação se dá através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação, a obra ou serviço; pelo sindicato, federação ou confederação patronal, ou, ainda, por entidades equivalentes.

Em arremate, oportuno é destacar que a redação do caput do art. 62, da Lei de Licitações, estabelece que "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 (...)".

Continuamente, o § 4º do art. 62, por sua vez, prevê que o termo de contrato poderá ainda ser substituído nos casos de entrega imediata e integral dos bens e serviços adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, independentemente do valor da contratação. Imperioso informar que a presente contratação enquadra-se em serviços de execução única, que não gera obrigações futuras.

Contudo, é preciso pontuar que o Tribunal de Contas da União aparentemente possui posicionamento diverso acerca do assunto. De acordo com aquela corte de Contas, o § 4º, do art. 62, da Lei de Licitações não consiste em exceção à regra do caput. Ao contrário, ele impõe um requisito que deve ser somado àqueles previstos no caput para a substituição do termo de contrato.

Assim, existiria apenas uma hipótese de substituição do termo de contrato por outro instrumento, qual seja, aquela nas quais o valor do objeto da contratação não ultrapassasse o relativo ao uso da modalidade convite, e ainda cuja entrega fosse imediata, não envolvendo obrigações futuras.

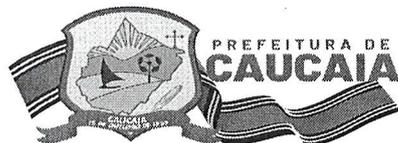
Esse entendimento foi inclusive alvo de resenha elaborada pelo TCU⁵:

A contratação deve ser formalizada obrigatoriamente por meio de termo de contrato sempre que houver obrigações futuras decorrentes do fornecimento de bens e serviços, independentemente da modalidade de licitação sua dispensa ou inexigibilidade, conforme preconizado no art. 62, § 4º, da Lei nº 8.666/1993.

Observando o limite da modalidade Convite conforme Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018, o valor é de até 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), o valor da presente contratação, conforme demonstrado nos autos, consiste no valor de R\$ 2.669,50 (dois mil e seiscentos e sessenta e nove reais e cinquenta centavos), portanto, não ultrapassa o valor da modalidade convite.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 28 ed. Rev. Ampl.e atual. São Paulo: Atlas, 2015.

⁵ córdão 1705/2003 Plenário.



**Secretaria Municipal de
Finanças, Planejamento
e Orçamento**



Dito isto, observa-se que não há necessidade de formalização do Contrato para corrente prestação do serviço.

Não obstante se tratar de situação de Inexigibilidade do procedimento licitatório, todas as demais condições referentes a esse procedimento devem ser atendidas, tais como plena capacidade e personalidade jurídica para contratar, capacidade técnica, idoneidade moral e financeira, regularidade fiscal e trabalhista, etc.

CONCLUSÃO

Dessa forma, desde que atendidos os requisitos acima versados, que deverão ser aferidos quando da contratação, sob pena de sua ineficácia, opina esta Coordenadoria Jurídica pela possibilidade da contratação direta sem licitação, por trata-se de inexigibilidade de licitação, a contratação pretendida deve ser processada com a declaração da inexigibilidade de licitação e subsequente ratificação, com a publicação desta última no Diário Oficial do Município, tudo na forma prescrita no artigo 26 da Lei de Licitações vigente.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Caucaia, 25 de janeiro de 2024.


Amauri Ferreira Lima Junior
ASJUR/SEFIN