



## PARECER JURÍDICO

**REQUERENTE:** Secretaria Municipal de Planejamento e Administração, através do Presidente da Comissão de Licitação do Município.

**ASSUNTO:** Inscrição de Servidores em Curso de Capacitação.

Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Inexigibilidade. Curso de capacitação. Análise jurídica prévia.

Trata-se de processo administrativo instaurado com o objetivo de verificar a legitimidade da despesa referente a possibilidade de **INSCRIÇÃO DE 03 (TRÊS) SERVIDORES MUNICIPAIS NO CURSO "CAPACITAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021) E GOVERNANÇA PÚBLICA", PROMOVIDO PELO INSTITUTO CEARENSE DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ECOLOGIA (ICECE) EM PARCERIA COM A EMPRESA ÂMBITO PÚBLICO ASSESSORIA.**

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir à administração pública municipal no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória da licitação.

Consta, dos autos a verificação de adequação orçamentária e de existência de saldo financeiro. Em manifestação, a Secretaria de Finanças informa da existência de dotação orçamentária suficiente para suportar as despesas pela citada contratação. Diante de tal informação, o ordenador de despesas do Município autorizou as despesas e determinou as tratativas para autuação do processo de inexigibilidade de licitação.

Cumprir registrar que o exame realizado neste parecer se restringe aos aspectos jurídicos acerca da possibilidade ou não de se efetuar a inexigibilidade de licitação pretendida, estando excluídos quaisquer pontos de caráter técnico, econômico e/ou discricionário, cuja avaliação não compete a esta Assessoria.

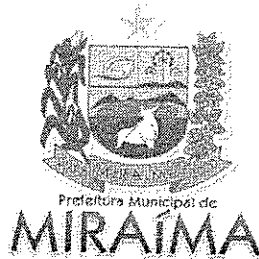
Feitas as considerações iniciais, passo ao exame de estilo.

A contratação direta pretendida, na hipótese de inexigibilidade de licitação, é perfeitamente possível, eis que encontra fundamento factual e legal. Senão vejamos:

A Constituição da República impõe ao Poder Público o dever de observar o princípio instrumental da licitação, cuja finalidade - em termos simplórios - é propiciar a contratação mais vantajosa à Administração:

*"Art. 37. [...]"*

Esplanada da Estação, 433 – Centro – Miraima – CE  
Telefone: 88 36301167 – E-mail: [pmmiraimace@gmail.com](mailto:pmmiraimace@gmail.com)  
CNPJ/MF nº 10.517.563/0001-05 - CGF nº 06.920.294-0



[...]

*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."*

Tal princípio, o da licitação, por ser regra, deve ser lido da forma mais extensível quanto possível, ao passo que as exceções devem ser lidas e interpretadas de forma restritiva. Assim manda a boa hermenêutica por meio do enunciado da interpretação restritiva das regras de exceção (*exceptiones sunt strictissimoeinterpretationis*). Na prática: licitar sempre quando possível, contratar sem licitação somente quando estritamente necessário.

Entretanto, a Carta Magna prevê expressamente a existência de casos que excepcionam o dever de licitar. São os casos das licitações tidas por inexigíveis, dispensadas ou dispensáveis.

A contratação ora sob análise se amolda à hipótese de inexigibilidade de licitação, eis que se encontra respaldada na hipótese do art. 25, II c/c com art. 13, VI da Lei nº 8.666/1993.

Vejamos.

Visa-se a Contratação, a Inscrição de 03 (três) servidores municipais no curso "CAPACITAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021) E GOVERNANÇA PÚBLICA", promovido pelo Instituto Cearense de Educação, Cultura e Ecologia (ICECE) em parceria com a empresa Âmbito Público Assessoria, que irá se realizar nos dias 18 e 19 de Agosto de 2022, no município de Juazeiro do Norte-CE.

Diante da subjetividade que permeia a contratação inferimos que não há parâmetros objetivos hábeis a autorizar disputa em âmbito concorrencial. Diante disso impõe-nos afirmar que a licitação, *in casu*, não é possível.

Destaque-se que em todos os casos de inviabilidade de competição existe um objeto singular. A singularidade consiste na "*impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz ao interesse público dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea*". É aquele que poderia ser qualificado como **infungível**.

De acordo com a Lei de Licitações, Lei nº 8.666/1993, a capacitação profissional exercida pelo INSTITUTO CEARENSE DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ECOLOGIA (ICECE) EM PARCERIA COM A EMPRESA ÂMBITO PÚBLICO



ASSESSORIA se enquadra nas disposições do seu artigo 13, inciso VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, conforme transcrição abaixo:

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.

O fundamento da contratação que o órgão irá utilizar, então, será o artigo 25, inciso II, abaixo transcrito combinando-o com o retro transcrito dispositivo do art. 13:

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; (...)

§ 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.

Do entendimento do TCU quanto as contratações de cursos abertos, extrai-se um trecho da Decisão nº 439/1998 – Plenário que considera que esses cursos de capacitação se contrata por Inexigibilidade de Licitação, nestes termos:



"O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1. 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 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;(...)"

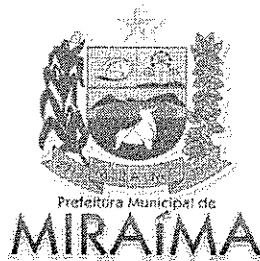
Nessa mesma assentada, o TCU destacou o ensinamento de Antônio Carlos Cintra do Amaral (*in Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos*, Malheiros Editores, 1995, pág. 110) que, ao discorrer sobre a contratação de serviços voltados para realização de treinamento de pessoal, afirmou que:

"treinamento e aperfeiçoamento de pessoal é serviço técnico profissional especializado, previsto no art. 13, VI, da mesma Lei 8.666/1993. Em princípio, é de natureza singular, porque é conduzido por uma ou mais pessoas físicas, mesmo quando a contratada é pessoa jurídica. **A singularidade reside em que dessa ou dessas pessoas 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..."

Acrescenta-se que, conforme o TCU, não cabe carta de exclusividade para cursos abertos, visto que essas não se aplicam para o caso de serviços e se demonstram apropriadas ao inciso I do artigo 25, conforme abaixo:

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.

Os múltiplos saberes e habilidades destacados por Antônio Carlos Cintra do Amaral, e acompanhados pelo TCU, por si só já demonstram a natureza diferenciada da necessidade pública; e no presente caso, a contratação busca uma relação ótima entre eficiência, eficácia e efetividade do treinamento e capacitação dos servidores e os objetivos institucionais da Contratante.

Não apenas pelas características do objeto, mas também por ser um tema latente, amplamente acolhido pela jurisprudência e pela doutrina, permite-se afirmar que o desenvolvimento do curso de **"CAPACITAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021) E GOVERNANÇA PÚBLICA"**, reveste-se da natureza singular exigida pela Lei.

É de fácil e intuitiva constatação que o objeto desta contratação – inscrição em curso de treinamento e capacitação – depende de instituição ou entidade capaz de agregar, em seu corpo técnico, profissional com alta e notória especialização, além de garantir que os referidos professores realizem diretamente os serviços objeto do contrato (cf. § 3º, art. 13 da Lei nº 8.666/1993).

É importante reforçar que os palestrantes do curso promovido pelo INSTITUTO CEARENSE DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ECOLOGIA (ICECE) EM PARCERIA COM A EMPRESA ÂMBITO PÚBLICO ASSESSORIA possuem a notória especialização desejada, um corpo técnico com expertise em gestão administrativa, gestão pública, gestão de processos e outros conhecimentos correlatos; tudo a demonstrar ampla capacidade de execução e o perfeito atendimento de demandas do Contratante. Considera-se ainda que o conteúdo do treinamento é de sua exclusiva grade e tem foco nas regras da nova Lei de Licitações e Contratos, e ainda legislações que tratam da Governança nas Compras e Contratações Públicas.

Em relação a possibilidade de contratação de serviço técnico especializado sem licitação, com a participação de notório especialista, o Supremo Tribunal Federal já teve a oportunidade de se manifestar, nestes termos:

**"Serviços técnicos profissionais especializados" são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria,**



**Administração, deposite na especialização desse contratado.** Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). **O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo confiança.** Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente. (AP 348, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 15/12/2006, DJe-072 DIVULG 02-08-2007 PUBLIC 03-08-2007 DJ 03-08-2007 PP00030 EMENT VOL-02283-01 PP-00058 LEXSTF v. 29, n. 344, 2007, p. 305-322) (grifei)

Desse posicionamento percebe-se que a notória especialização é um elemento subjetivo que define o critério da confiança em relação ao profissional especializado. Avançando-se para a norma contida no § 1º do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 extrai-se uma indicação do que pode ser considerado pela Administração para direcionar esse elemento subjetivo. Vejamos:

§ 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.





De uma forma mais objetiva, exemplificativamente, Marçal Justen Filho relaciona alguns requisitos que podem ser utilizados como parâmetro pelo gestor público, nestes termos:

“A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de curso e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício do magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante...” (*in Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 17<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2016. p. 592, grifo).

Os atributos dos profissionais que compõe o corpo de palestrantes destacados no curso promovido pelo INSTITUTO CEARENSE DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ECOLOGIA (ICECE) EM PARCERIA COM A EMPRESA ÂMBITO PÚBLICO ASSESSORIA para ministrar o Curso são suficientes para demonstrar que possuem sólida formação na área, com titulação e diversas publicações, conforme se depreende dos currículos resumidos apresentados nos autos.

E ainda, em virtude da necessidade de capacitar e treinar os servidores do município, assim dando celeridade aos serviços públicos prestados tendo em vista que os agentes estarão aptos a realizar suas atividades dentro da conformidade que rege as leis, e ainda prevenir a administração pública de possíveis riscos nas compras e contratações públicas. Considerando ainda que os temas abordados no curso são de grande relevância e importância, constante no cronograma do curso, acostado nos autos.

É preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 26 da mesma lei, que assevera:

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

Desse modo, frise-se, apesar de ser inexigível o processo de licitação propriamente dito, **a Administração não está totalmente livre para a escolha do contratado, devendo haver um mínimo de formalidade para possibilitar a aferição dos requisitos**, os quais devem estar prontamente evidenciados no bojo do processo de inexigibilidade.

Com efeito, além dos requisitos do art. 25, é imprescindível a **publicação**, na imprensa oficial, **da inexigibilidade, da justificativa da escolha do contratado e da justificativa do seu preço** (art. 26 da Lei de Licitações), evitando-se prejuízos ao erário em razão de superfaturamentos.

O preço foi devidamente verificado por meio da padronização do valor da inscrição a todos os possíveis participantes do curso de capacitação.

Com base em todo o exposto, verificou-se a conformidade da requisição feita pelo Órgão requisitante.

Observa-se estarem preenchidas as formalidades legais, apresentando a minuta de contrato em regularidade, por contemplar seus elementos essenciais e ainda que foi utilizado o procedimento administrativo adequado, não havendo, pois, objeção jurídica a ser apontada para a inexigibilidade em tela, donde se conclui que o proponente INSTITUTO CEARENSE DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ECOLOGIA (ICECE), CNPJ Nº 04.992.564/0001-09, foi escolhida após verificadas as recomendações expressas do Art. 25, inciso II c/c com Art. 13, inciso VI, da Lei Nacional nº 8.666/93 e suas alterações posteriores.

Logo, essa Egrégia Procuradoria, sob o pálio da Lei, entende, **salvo melhor juízo**, que **HÁ POSSIBILIDADE** de se contratar o INSTITUTO CEARENSE DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ECOLOGIA (ICECE) mediante procedimento excepcional de inexigibilidade de licitação, com o objetivo de realizar INSCRIÇÃO DE 03 (TRÊS) SERVIDORES MUNICIPAIS NO CURSO "CAPACITAÇÃO DA NOVA LEI






DE LICITAÇÕES (LEI Nº 14.133/2021) E GOVERNANÇA PÚBLICA”, PROMOVIDO PELO INSTITUTO CEARENSE DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ECOLOGIA (ICECE) EM PARCERIA COM A EMPRESA ÂMBITO PÚBLICO ASSESSORIA, não se devendo, todavia, descurar de todos os ditames legais aplicáveis à espécie.

Salvo melhor entendimento, é o nosso parecer.

Miraíma/CE, 05 de Agosto de 2022.

  
**JACKSON DIEGO TEIXEIRA LINHARES**  
Procurador do Município  
OAB/CE 30.683