

PA 290/2023

Parecer DIVAJ nº 222/2023

Assunto: enquadramento legal de despesa

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
ENQUADRAMENTO DE DESPESA.
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS
TÉCNICOS DE CAPACITAÇÃO DE
PESSOAL. INEXIGIBILIDADE DE
LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA.
POSSIBILIDADE

I - RELATÓRIO

Trata o presente protocolo de pedido da Divisão de Assessoramento Jurídico para participação dos servidores Euvaldo Melo de Moraes Rêgo, matrícula 03081639 e José Artur Sousa dos Reis Filho, matrícula 308161680, no “5º Congresso Nacional sobre a Atuação da Assessoria Jurídica em licitações e contratos administrativos – 5º CONASJUR”, a ser realizado entre os dias 23 a 26 de maio de 2023, na cidade de Brasília-DF, promovido pela empresa “Inove Soluções em Capacitação Ltda” (CNPJ nº 27.883.894.0001-61), na modalidade presencial”.

Submetido o expediente à análise da Excelentíssima Desembargadora Diretora da Escola Judicial, esta defiriu o pedido de participação de apenas um servidor, o Sr. José Artur Sousa dos Reis Filho, Chefe Substituto do DIVAJ, ante à especificidade do evento e compatibilidade

com as atividades desempenhadas pelos servidores, bem como sua relevância para a unidade de lotação (doc. 02). Porem, conforme Despacho DG nº 1530/2023, a outra inscrição, do servidor Euvaldo Melo de Moraes Rêgo, foi autorizada de ordem pela Presidência do Tribunal.

A Secretaria de Orçamento e Finanças, no evento 05, demonstra a disponibilidade orçamentária suficiente para custeio da despesa com o servidor José Artur dos Reis, pela EJUD. Já no doc. 06 demonstra que há disponibilidade orçamentária para a inscrição do servidor Euvaldo Moraes pela Presidência.

A inscrição ocorrerá por meio da contratação da empresa **INOVE SOLUÇÕES EM CAPACITAÇÃO LTDA** (CNPJ nº 27.883.894.0001-61), cujas certidões de regularidade atualizadas fiscal, trabalhista e de FGTS constam nos eventos 01, 09, 10 e 11.

Após, vieram conclusos a esse DIVAJ para o enquadramento legal da despesa.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, registre-se que é por meio da licitação que a Administração apura e seleciona, dentre os interessados em com ela contratar, aquele que em condições de igualdade e atendidos os requisitos habilitatórios apresenta a oferta que melhor satisfaz o interesse público a ser atendido por meio da contratação.

Portanto, pretendendo o Poder Público celebrar contratos com terceiros, seja da espécie que forem esses ajustes, deverá, em regra, autorizar a realização de procedimento licitatório.

A necessidade de procedimento licitatório nos contratos celebrados pela Administração Pública está prevista no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal. *In litteris*:

“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, oralidade, publicidade e eficiência e, também, aos seguintes:

(...)

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.”

As hipóteses em que não se faz obrigatória a realização de licitação estão previstas na Lei nº 8.666/93, que elenca casos de licitação dispensada (art. 17), licitação dispensável (art. 24) e licitação inexigível (art. 25).

Assim, importa diferenciar a dispensa de licitação, descrita no art. 24 da Lei nº 8.666/93, da inexigibilidade de licitação, inserta no art. 25 da mesma Lei. Há um critério objetivo para diferenciar as situações nas quais incidirá uma ou outra: a viabilidade de competição.

Na dispensa de licitação do art. 24, apesar de a lei facultar a contratação direta, a licitação é viável, pois há possibilidade de, deflagrado o certame, diversas empresas interessadas disputarem o contrato. Existe competição no mercado, ao menos em tese. Nos casos de inexigibilidade, ao contrário, é absolutamente inviável a competição, seja pela exclusividade do fornecedor, seja pela singularidade dos serviços técnicos, seja pela natureza artística ou pela consagração pública do indivíduo a ser contratado. Os serviços ou bens só podem ser fornecidos por determinada empresa ou indivíduo, dadas as suas características singulares.

De se ressaltar que, no caso de capacitação de servidores e magistrados, para a contratação direta via inexigibilidade de licitação é necessário o preenchimento de alguns requisitos básicos, previstos no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93:

“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;

No referido rol do art. 13, entre os serviços cuja licitação é inexigível está o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal:

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

(...)

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”.

Sobre o tema assim dispõe a Súmula 252 do Tribunal de Contas da União:

“A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n.º 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.”

Assim, extraem-se da norma três elementos para a configuração da inexigibilidade: **(1)** que os serviços sejam enquadrados pela Lei n. 8.666/93 como técnicos especializados; **(2)** que seja singular; e **(3)** possua notória especialização.

II.1 Da caracterização do objeto como serviço técnico especializado

No rol do art. 13 supramencionado, entre os serviços cuja licitação é inexigível está o treinamento e **aperfeiçoamento** de pessoal:

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

(...)

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Destarte, o aperfeiçoamento de pessoal se enquadra pela própria definição legal como serviço técnico especializado, pelo que satisfeito o primeiro elemento.

II.2 Da natureza singular do serviço

A singularidade do serviço depende da demonstração da excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita e da impossibilidade de sua execução por parte de um profissional comum.

Essa singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, não o executor dos serviços. Em juízo de conveniência e oportunidade da Administração, primeiro se identifica a singularidade do serviço que necessita ser contratado, para depois se caracterizar o executor dos serviços como o mais desejável para suprir essa necessidade.

O conceito ele não está vinculado à ideia de unicidade. Para fins de subsunção ao art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, se entende não existir um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa.

A existência de um único sujeito em condições de ser contratado conduziria à inviabilidade de competição em relação a qualquer serviço e não apenas em relação àqueles considerados técnicos profissionais especializados, o que tornaria letra morta o dispositivo legal.

Nesse sentido, a Exma. Desembargadora Diretora da EJUD 16 consignou no despacho de doc. 13 que o serviço que se pretende contratar se justifica diante da necessidade de capacitação de servidores que lidam diretamente com contratações públicas, notadamente da Divisão de Assessoria Jurídica (DIVAJ), que, dentre suas atribuições, elaboram pareceres sobre a legalidade das contratações pretendidas por este Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, conforme justificativa da demanda apresentada no doc. 01.

Como se extrai, o serviço a ser contratado tem sua especificidade caracterizada ante à necessidade da Administração de promover ações voltadas à formação continuada dos servidores, o que não se revela como uma necessidade comum do Tribunal, exigindo, pois, elevado nível de especialização, pelo que demonstrada a singularidade.

II.3 Da notória especialização do prestador dos serviços

Quanto à notória especialização, deve restar configurada nos termos do § 1º do art. 25 da Lei nº. 8.666/93:

“§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

Deve-se, para tanto, distinguir treinamento fechado e treinamento aberto ou público. Nos treinamentos fechados, restritos a um órgão ou entidade, é a notória especialização da pessoa física que prepondera.

Em inúmeros casos, no entanto, é necessário aliar à notória especialização da pessoa física a da pessoa jurídica. Não basta, nesses casos, aferir a capacidade da pessoa física (profissional). É necessário aferir também a capacidade organizacional e gerencial da pessoa jurídica (empresa), com base em sua experiência na realização de programas de treinamento dentro de sua área de especialização.

Em outras palavras: por melhor que seja o instrutor ou docente, sua atuação seria prejudicada, ou mesmo ineficaz, se a ele não se conjugasse o suporte de uma organização especializada.

Isso se torna mais evidente quando se trata de treinamentos abertos ou públicos. Em primeiro lugar, neles, a organização empresarial assume especial relevância. Em segundo lugar, a competição se revela impossível.

Destarte, tratando a presente contratação de curso aberto ao público, com programação previamente definida, deve-se analisar,

primeiramente, a capacidade técnica da pessoa jurídica a ser contratada, ou seja, a empresa **INOVE SOLUÇÕES EM CAPACITAÇÃO LTDA.**

Quanto à capacidade técnica da contratada, ressalte-se a reconhecida excelência da INOVE, especializada em treinamento, capacitação e desenvolvimento de profissionais de organizações públicas e privadas, conforme pode-se inferir das informações extraídas da proposta comercial e do sítio eletrônico da contratada:

“A Inove Soluções em Capacitação é uma empresa visionária e totalmente concentrada na tarefa de produzir e ofertar para a Administração Pública o que há de melhor em treinamentos, eventos, capacitação, e também em atualização e aperfeiçoamento do conhecimento de seus clientes. Com uma visão sistêmica e seletiva destas necessidades e das correspondentes habilidades cada vez mais exigidas dos agentes públicos, a Inove tem agregado o profissionalismo de seus parceiros e colaboradores, junto com a expertise de seus fundadores (que há mais de 12 anos atuam com a capacitação de servidores públicos), para realizar eventos e treinamentos de primeira linha, nos formatos virtual e presencial, ofertando cursos abertos, *in company* e seminários que atendem todas as esferas de governo, em todas as regiões do país.”

Some-se o corpo de juristas que irão palestrar durante o evento onde se observa Procuradores Federais, Advogados da União, Ministro do TCU, mestres e doutores, incluindo grandes nomes da Doutrina Administrativa como Jorge Ulisses Jacoby.

Atestados de capacidade técnica expedidos pela empresa Bezzerra Lopes Advogados Associados (doc 1 – pág.10), Prefeitura Municipal de Brumadinho (doc 1 – pág.11) e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região (doc 1 – pág.12), que demonstra a notória especialização da empresa

em cursos de capacitação e aperfeiçoamento e que atesta que a licitante desempenha seus treinamentos com êxito.

Pelo exposto, resta caracterizado o enquadramento do serviço a ser contratado como técnico especializado, com singularidade e notória especialização, podendo, pois, ser contratado por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93.

II.4 Dos requisitos gerais para contratação da empresa

Enquadrada a despesa como inexigibilidade, resta verificar a presença dos requisitos gerais para tal contratação.

Os artigos 63 e 73 do Ato Regulamentar GP nº 01/2015 deste Tribunal, alterado pelo Ato Regulamentar GP nº 02/2018, aduzem ser obrigatória nas contratações diretas, seja por dispensa ou por inexigibilidade de licitação, a apresentação de um Termo de Referência simplificado e de declaração da contratada de inexistência de parentesco, *in verbis*:

"Art. 67. O Termo de Referência é obrigatório na instrução dos processos de contratação. mediante licitação e dispensa de licitação, no âmbito deste Regional. Nas Hipóteses de contratações por dispensa, previstas no art. 24, I e II, da Lei n. 8.666/93, e por inexigibilidade, o processo deverá ser instruído com o termo de referência simplificado contendo o objeto e todas suas especificações.

Art. 73. Nas dispensas e inexigibilidades de licitação, é vedada a contratação de empresa da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, de ocupante de cargo de direção e de

assessoramento, de membros ou magistrados deste Tribunal, devendo a pessoa física ou jurídica proponente apresentar declaração de inexistência do parentesco, previamente à assinatura do contrato ou termo equivalente, bem como deverá a referida vedação constar em destaque no termo de referência, ainda que simplificado."

Entretanto, tratando o presente caso de curso externo, aberto a terceiros, com programação e conteúdos previamente definidos, aplica-se a exceção insculpida no art. 53, parágrafo único do Ato Regulamentar GP nº 01/2015, alterado pelo Ato Regulamentar nº 02/2018, *verbis*:

"Art. 53.

*Parágrafo único. Para inscrição de servidores e magistrados em cursos externos, abertos a terceiros, com programação e conteúdos previamente definidos e amplamente divulgados, **fica dispensada a elaboração do termo de referência e a declaração prevista no art. 73 deste artigo.**" (destacamos)*

Tal informação é encontrada no despacho de doc. 13 da EJUD, aduzindo que o curso objeto da presente contratação é oferecido ao público externo com valor de inscrição uniforme e mesmo conteúdo programático, conforme se depreende do site da instituição.

Assim, é dispensada a elaboração de Termo de Referência simplificado e a apresentação da declaração de inexistência de parentesco.

Neste trilhar, o art. 26 da Lei nº 8.666/93 prescreve:

"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

DIVISÃO DE ASSESSORAMENTO JURÍDICO – DIVAJ

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 inexistência 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”.

Nos autos do processo, foi anexada a proposta comercial do evento em questão para o TRT 16 (doc. 01 – fl. 03), comprovando que o valor da inscrição é uniforme a todos os participantes do congresso, qual seja de R\$ 4.990,00 (quatro mil, novecentos e noventa e reais) para cada participante, sendo assim justificável o pagamento da inscrição dos servidores no evento, no valor total de R\$ 9.980,00 (Nove mil, novecentos e oitenta reais) .

Estão acostadas aos autos certidões que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista da empresa contratada, consoante docs. 01, 09, 10 e 11.

Consta também disponibilidade orçamentária para fazer frente à inscrição dos servidores (doc. 05 e 06).

Por fim, registre-se que, nos termos do artigo 26, *caput*, da Lei de Licitações e Contratos, acima transcrito, o ato que declarar a inexigibilidade de licitação deverá ser ratificado pelo Presidente do Tribunal.

No entanto, é dispensada a publicação do referido ato, a teor da Orientação Normativa nº 34 da Advocacia Geral da União, a seguir transcrita:

"As hipóteses de inexigibilidade (art. 25) e dispensa de licitação (incisos III e seguintes do art. 24) da Lei nº 8.666, DE 1993, cujos valores não ultrapassem aqueles fixados nos incisos I e II do art. 24 da mesma lei, dispensam a publicação na imprensa oficial do ato que autoriza a contratação direta, em virtude dos princípios da economicidade e eficiência, sem prejuízo da utilização de meios eletrônicos de publicidade dos atos e da observância dos demais requisitos do art. 26 e de seu parágrafo único, respeitando-se o fundamento jurídico que amparou a dispensa e a inexigibilidade."

No presente caso, o valor total da inscrição solicitada é inferior àquele definido como de pequeno valor previsto no artigo 24, II, da Lei nº 8.666/93 para fins de dispensa de licitação (R\$ 17.600,00). Assim, à luz da ON nº 34 da AGU, reitera-se ser dispensada a publicação do ato que autoriza a contratação direta na imprensa oficial.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, este DIVAJ manifesta-se pela possibilidade de contratação direta da empresa **INOVE SOLUCOES EM CAPACITACAO E EVENTOS LTDA**, por inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25, II, da Lei nº 8.666/93, para a realização da inscrição dos servidores dos servidores Euvaldo Melo de Moraes Rêgo, matrícula 03081639 e José Artur Sousa dos Reis Filho, matrícula 308161680, no 5º CONASJUR, a ser realizado no período de 23 a 26/05/2023 na cidade de Brasília-DF, no valor total de R\$ 9.980,00 (nove mil, novecentos e oitenta reais).

É o parecer, o qual se submete à autoridade superior.

São Luís, 04 de maio de 2023.

Carlos Mateus Garcês Teixeira

Estagiário – 11742

Elma Sandra Penha Moreira Rodrigues

Chefe da DIVAJ