

PARECER JURÍDICO

EMENTA: PROCESSO LICITATÓRIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE CURSO DE APERFEIÇOAMENTO PESSOAL, GESTÃO DA LIDERANÇA, COMUNICAÇÃO E TÉCNICAS DE RELACIONAMENTO INTERPESSOAL DESTINADO AOS SERVIDORES DO MUNICÍPIO DE CORDILHEIRA ALTA – SC. MÉTODO DALE CARNEGIE. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

1 – Síntese

Trata-se de solicitação para emissão de parecer jurídico sobre viabilidade de contratação de curso destinado aos servidores públicos do município, com foco em gestão da liderança, comunicação eficaz, técnicas de ouvir, técnicas de relacionamento interpessoal, controle de estresse, atitudes proativas, planejamento, análise e tomada de decisões, gestão de conflitos, gestão do tempo e tópicos afins, a ser ministrado no dia do Servidor Público, através de inexigibilidade de licitação.

O processo está instruído com solicitação/justificativa, descrição e respectiva documentação, atestado de capacidade técnica e notas fiscais de contratações anteriores que demonstram a adequação do valor à proposta.

É a síntese necessária.

2 – Da Possibilidade Jurídica / Inexigibilidade de Licitação

As compras e contratações das entidades públicas seguem obrigatoriamente um regime regulamentado por lei específica, no caso, a lei n. 8.666/93.

O fundamento principal que reza por tal iniciativa é o artigo. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que determina que as obras, os serviços, compras e alienações devem ocorrer por meio de licitações.

A licitação foi o meio encontrado pela Administração Pública para tomar isonômica a participação de interessados em procedimentos que visam suprir as necessidades dos órgãos públicos acerca dos serviços disponibilizados por pessoas físicas e/ou pessoas jurídicas nos campos mercadológicos distritais municipais, estaduais e nacionais e, obter a proposta mais vantajosa às contratações.

Para melhor entendimento, vejamos o que dispõe o inciso XXI do Artigo 37 da CF/1988 :

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.

O objetivo da licitação é contratar a proposta mais vantajosa, primando pelos princípios da legalidade, impessoalidade, igualdade, moralidade e publicidade. Licitar é regra.

Portanto, a licitação pública, pode ser definida como o meio através do qual a Administração Pública 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 Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1.993 (Lei de Licitações e Contratos), in verbis:

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

A licitação é, portanto, nada mais que um torneio no qual vários interessados em contratar com a Administração Pública disputam entre si a oportunidade de negócio oferecida pela Administração. Em que pese o teor do regramento geral do acima citado dispositivo constitucional, e que em razão dessa natureza deve ser observado com rigor, tal princípio por óbvio, admite exceções.

O Eminentе administrativista pátrio Ivan Barbosa Rigolin, ensina que:

“(...) Licitação não é apenas um ato, mas todo um complexo procedimento administrativo através do qual a Administração elege, entre várias possíveis, a proposta mais vantajosa a seu interesse – que é sempre o interesse público –, com vista a algum contrato, em geral de aquisição de material ou de serviço, que pretenda celebrar (...)”.

A seu turno, Celso Antônio Bandeira de Melo, leciona que:

“(...) Licitação é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (...)”.

Portanto, o procedimento licitatório visa garantir a boa-fé das contratações entre a Administração Pública e particulares.



Assim, para o deslinde da questão posta, preliminarmente, convém analisar o comando legal pertinente à contratação direta com fundamento na situação de inexigibilidade de licitação.

Isso porque, vez ou outra uma dada situação fática poderá revelar que o instituto da licitação surge como meio inadequado para a consecução das necessidades do interesse público que ele mesmo visava atender.

Por sua vez, as hipóteses de licitação inexigível encontram-se previstas no art. 25 do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos. Tratam-se de situações em que a disputa é impossível, ou seja, em razão do objeto a ser contratado o certame torna-se impossível, inviável. Sobre o tema, cabe trazer à colação o entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), in verbis:

“As hipóteses arroladas no art. 25 da Lei n° 8.666/1993 autorizam o gestor público, após comprovada a inviabilidade de competição, contratar diretamente o objeto da licitação.

É importante observar que o rol descrito no art. 25 da Lei n° 8.666/1993 apresenta elenco exemplificativo das situações de inexigibilidade de licitação.”

(TCU. Manual de Licitações e Contratos: Jurisprudência e Orientações, p. 619) (grifos nossos)

“16. De acordo com a legislação citada acima, aplica-se, para a situação em análise, a Lei 8.666/1993, que, na cabeça do seu art. 25, traz a “inviabilidade de competição” como única condição para que se considere inexigível a licitação, considerando que os incisos desse contêm rol meramente exemplificativo. (TCU. Acórdão n° 648/2014 - Plenário. Relator Ministro José Múcio Monteiro) (grifos nossos)



Com efeito, assim dispõe o art. 25 da Lei nº 8.666/93,
ipsis litteris:

O 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.

No caso dos presentes autos, entende-se que o objeto da contratação adequa-se perfeitamente à hipótese prevista no inciso II, art. 25, do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, a saber; ***“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.”

A seu turno, o Art. 13 enumera as atividades abrangidas no conceito de serviços técnicos nos termos seguintes:

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

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Logo, o objeto da contratação amolda-se à previsão legal contida no Art. 13, VI, c/c com Art. 25, II da Lei 8.666/93.

Sob prisma diverso, quanto à razoabilidade do preço contratado, a Advocacia Geral da União, por meio da Orientação Normativa nº17, 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". Grifamos.

Da leitura dos artigos acima mencionados, extrai-se os requisitos para que seja possível a Inexigibilidade de Licitação, quais sejam:

- ☐ Inviabilidade de Licitação;
- ☐ Natureza singular, com profissionais ou empresa de notória especialização;
- ☐ Contratação de serviço técnico para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

No que tange a notória especialidade prevista na lei, cumpre destacar que, está anexado no processo administrativo o portfólio contendo as especialidades e experiências do profissional contratado, preenchendo, portanto, a notória especialidade exigida no Artigo 25, inciso II c/c artigo 13, inciso VI, da Lei nº 8.666/93.

Sendo assim, analisando a Lei 8666/93 e os ensinamentos doutrinários, extrai a essência da Inexigibilidade de Licitação, e harmonizando-a ao caso concreto, esta modalidade se encaixa perfeitamente, pois existe a impossibilidade de competição entre eventuais interessados, vez que não há outro com as devidas qualificações e capacitações exigidas para atender o interesse da Administração.

A Lei de licitações Públicas confere aos gestores a faculdade discricionária de apreciar e escolher quais empresas ou profissionais podem prestar serviços de melhor qualidade em situações específicas, nesse sentido os artigos 24 e 25 permite a contratação direta, dispensando ou inexigindo a competição através de procedimento licitatório.

Assim, reconhece a Lei que as contratações poderão configurar situações em que a competição pode se tornar inviável, permitindo a contratação direta dos profissionais ou empresas com notória especialização que melhor atendam às necessidades da administração pública.

Por isso que, o requisito essencial para contratação dos serviços técnicos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, como descrito no artigo 13, inciso VI da Lei 8666/93, não está no preço e sim na confiança depositada pelo gestor no curso/evento que ele deseja contratar.

Por todas essas razões é que os gestores podem exercitar a margem de discricionariedade que a própria lei lhes faculta, uma vez que serão diretamente prejudicados se não contarem com um serviço de qualidade.

Quando se trata de contratação de empresas para ministrar cursos ou eventos, em se tratando de curso que proporcionará aos servidores capacitação com foco em eficiência, possibilitando melhor utilização e aplicação de recursos públicos a singularidade que leva a inviabilidade de competição decorre dos critérios objetivos e subjetivos relacionados a didática, forma de exposição de conteúdo, domínio do assunto, quantidade de cursos ministrados, formação acadêmica, expertise etc.

Sobre a questão da singularidade, o Doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello¹, resume de maneira clara e objetiva a questão pontuando que:

“Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística ou a argúcia de quem o executa, atributos estes que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa.”

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 8ª Ed. São Paulo: Malheiros p. 332.

3

Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto a maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isto não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito A ou pelos sujeitos B ou C, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação. É natural, pois que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado – a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria – recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para o caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. Há, pois, nisto, também um componente subjetivo ineliminável por parte de quem contrata”. (sic)

Considerando a natureza e complexidade dos serviços, considerando também a sua compatibilidade com os preços praticados no mercado, conclui-se que a proposta apresentada não contém custos em descompasso, sendo perfeitamente adequada às necessidades e capacidade financeira do Município.

Por fim, analisando o Processo Administrativo resta comprovado que foi devidamente instruído, observando-se todas as formalidades e requisitos conforme determina a legislação, sendo imperioso o reconhecimento de sua regularidade.

3 – Conclusão

Diante do exposto, considerando os fundamentos fáticos e jurídicos acima delineados, bem como em cotejo da documentação acostada aos autos em epígrafe, esta Assessoria Jurídica OPINA pela possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação, da empresa



S.K. Treinamentos Ltda com fundamento no inciso II, art. 25, da Lei nº 8.666/93.

Salienta-se, por derradeiro, que a presente manifestação possui natureza estritamente jurídica/consultiva, não tendo o condão de cancelar opções técnicas adotadas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade.

Cordilheira Alta/ SC, 04 de Outubro de 2022.

Clériston Valentini
Procurador Geral do Município
OAB/SC 27.754