

## Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia -ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0157626/2024-ALE/ADV-GERAL/ADV-BORGES

Da: ADV-GERAL/ADV-BORGES

Para: ADV-GERAL

Processo nº: 100.012.000050/2024-88

Assunto: **Inexibilidade de Licitação - Curso de Atos Preparatórios para Licitação, Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**

### I. RELATÓRIO

Versam os autos acerca da análise e emissão de parecer jurídico no tocante a legalidade de contratação por inexigibilidade de licitação de inscrição de 60 (sessenta) servidores desta Assembleia Legislativa no **Curso de Atos Preparatórios para Licitação, Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**, a ser realizado neste Parlamento, R\$ 1.151,39 (mil cento e cinquenta e um reais e trinta e nove centavos), perfazendo o valor total de R\$ 69.083,40 (sessenta e nove mil e oitenta e três reais e quarenta centavos), conforme Termo de Referência MINUTA (0146584) e Pré-empenho 2024PE000008 (0154795).

Nesse íterim, o objetivo do curso é capacitar os servidores visando trazer informações gerais acerca da Nova Lei de Licitações e demonstrar seus instrumentos de Planejamento da Contratação, haja vista que, sem eles, não será possível realizar futuras contratações.

Assim, a capacitação de servidores impacta no desempenho das atividades administrativa e jurídica desta Assembleia Legislativa. Portanto, a participação desta Casa de Leis no referido evento é de suma importância, visando ampliar e atualizar os conhecimentos a respeito do tema diariamente aplicado no âmbito da Administração Pública.

É o relatório necessário.

### II. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cabível registrar que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que, incumbe a este órgão prestar sua lida sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração.

Importa frisar, pois, que não compete a esta Advocacia-Geral apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos, especificações e fundamentações de ordem técnica. Além disso, este parecer é de caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Público[1].

Pois bem. Feitas as ressalvas acima pontuadas, passemos à análise jurídica.

## DA INEXIGIBILIDADE

A Administração Pública exerce atividade multifária e complexa, sempre norteadada pelo interesse público. Para alcançá-lo, necessita de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão pela qual deve firmar contratos para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis, e etc. Não poderia a lei deixar ao critério exclusivo do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, de modo que a licitação busca sanar os riscos advindos dessa conduta, caracterizando-se como um procedimento anterior ao próprio contrato, admite que várias propostas sejam oferecidas, e, em consequência, permite também que seja escolhida a mais vantajosa para a Administração.[2]

A Constituição Federal, imbuída desse espírito, em seu artigo 37, inciso XXI determina que sejam os contratos administrativos precedidos de licitação, ressalvando-se os casos especificados na legislação e dentre as hipóteses excepcionadas pela Lei Federal nº 14.133/2021, destaca-se a inexigibilidade de licitação disciplinada no 74 da lei suscitada:

*Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:*

*(...)*

*III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:*

*(...)*

*f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;*

A contratação em espeque pretende se enquadrar, na forma de contratação direta por inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 74, III, f, desde que atendidos os requisitos legais aplicáveis.

Antes da atualização legislativa ocorrida com o advento da nova lei de licitações, que passou a prever expressamente a inexigibilidade para contratação de cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, o Tribunal de Contas da União - TCU já havia dirimido controvérsia acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação desse tipo de serviço, 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 curso 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”.[3] (Grifo nosso)***

Vale destacar, ainda sobre o referido acórdão, trecho do voto do Ministro Relator Adhemar Paladini Ghisi, que após análise o estudo e as conclusões da área técnica a respeito do tema contratação direta de cursos de treinamento e capacitação na administração concluiu:

***“(...). Nesse sentido, defendo a possibilidade de inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de***

**peçoal. Assim, desponta a meu ver, com clareza que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal é a regra geral, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador. (Grifo nosso)**

Tais condições legais para a contratação direta foram praticamente reproduzidas pela Súmula no 252 do Tribunal de Contas da União - TCU:

**"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". (Grifo nosso)**

Nesse prisma, a Súmula 39 do TCU estabelece que:

**"A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993".[4] (Grifo nosso)**

Restaria inviabilizada, portanto, a competição, nos termos do *caput* do artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021. Acerca dessa hipótese de inexigibilidade de licitação, pontua a doutrina:

*[...] a inviabilidade de licitação não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades. Marçal Justen Filho busca sintetizá-la nas situações de: ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo; ausência de definição objetiva da prestação. No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser do formalismo licitatório, é tal atendimento, através da seleção da melhor proposta. [...] Parece fundamental que o gestor apresente justificativa para a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade, deixando claro seu principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, e demonstrando a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação. Na hipótese em que a razão da contratação direta é a exclusividade, torna-se necessária a apresentação de atestados de exclusividade porventura existentes. (CHARLES, Ronny. Lei de licitações públicas comentadas. [5]*

A inviabilidade de competição na contratação de cursos não reside 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 a escolha? [6] (Grifo nosso).**

**(...) 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.[7] (Grifo nosso).**

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. Sendo assim, verifica-se que, diante das qualidades dos palestrantes do curso, a configuração dos 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 técnicos profissionais especializados por inexigibilidade, razão pela qual em verificação à proposta apresentada (0154446), observa-se que o mesmo será ministrado por profissional qualificado.

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.

## **DA JUSTIFICATIVA DO PREÇO - VALORES PRATICADOS NO MERCADO PÚBLICO E PRIVADO**

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 se encontra 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.***[\[8\]](#) (Grifo nosso)

De início deve ser registrado que a contratada apresentou proposta para a ALE/RO de R\$ 1.369,99 por participante (Proposta Probus Educa (0143997). Após a ampliação para atendimento de 60 servidores, obteve-se nova proposta (Proposta Probus Educa (0154446), com uma economia de escala no valor singular cobrado de R\$ 1.151,39 por servidor (economia de R\$ 218,60 por servidor).

Dando continuidade à análise dos autos, para efeito de valores praticados no SETOR PÚBLICO, verificamos que foi apresentado comprovante de oferta do mesmo curso ao DETRAN-RO (Documento (0149147) - páginas 7 a 17), para participação de até 20 servidores, com custo unitário por servidor de R\$ 1.917,99, enquanto que o que está sendo cobrado desta Casa de Leis, por servidor, está no montante de R\$ 1.151,39, valor inclusive mais modesto.

Ainda é de se registrar que a empresa contratada ministrou curso em Agosto de 2023 (Documento (0157599), ofertado ao SETOR PRIVADO - público em geral, com as seguintes descrições:

- a) - Carga Horária - 20 horas (dias 24 e 25 de agosto de 2023);
- b) - Investimento por Pessoa - R\$ 2.490,00.

Neste curso oferecido ao público em geral, de menor carga horária e de valor mais elevado, participaram 11 agentes do setor público (01 promotora de justiça e 10 servidores do DETRAN/RO), conforme fazem prova as notas fiscais anexadas aos autos (Nota Fiscal (0157627) e Nota Fiscal (0157458).

Assim, conforme pesquisa realizada por este parecerista, verifica-se que o valor unitário estabelecido para uma carga horária de 28 horas no valor de R\$ 1.151,39 está condizente com os valores praticados pelo mercado destacando-se, mais precisamente, que a importância a ser desembolsada por esta Casa de Leis para realização do referido curso está menor do que o preço praticado pela empresa e ofertado no curso realizado em agosto de 2023 (R\$ 2.490,00 por pessoa).

Por fim, não se desconhece a proposta oferecida ao DETRAN/RO juntada aos autos (Documento (0149147) - páginas 7 a 17), cujo o critério de preço praticado pela empresa contratada foi o de hora/aula e não o de preço por participante. Após muito examinar, este órgão consultivo percebeu que a proposta foi oferecida nestes termos (hora/aula) para maximizar os ganhos da contratada uma vez que, para ministrar curso para 20 pessoas, seria mais vantajoso para a contratada cobrar o valor da hora aula do curso do que o valor unitário por cada um dos 20 participantes (28 horas x valor unitário da hora aula - R\$ 1.369,99 > 20 participantes x R\$ 1.369,99 - valor unitário por participante).

Todavia, conforme a prática de mercado que se observa em cursos e seminários, a exemplo do curso realizado pela contratada em agosto de 2023, a regra é a cobrança por participante, e não por hora/aula. Dessa maneira, torna-se claro que o critério de cobrança adotado para a ALE/RO (por participante) constitui a regra e o cobrado para o DETRAN/RO (hora/aula) a exceção.

Por todo o exposto, tem-se por regular o preço praticado na contratação por inexigibilidade.

## **DA SINGULARIDADE DO OBJETO**

Com relação a caracterização de "serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização", se encontra expressamente prevista no artigo 74, § 3º da Lei 14.133/2021 e no tocante a singularidade é um conceito jurídico indeterminado, cujo significado deve ser extraído da doutrina administrativa e dos precedentes dos Tribunais sobre o tema.

Para tanto, traz-se abaixo, respectivamente, as definições doutrinárias sobre "serviço singular" de Hely Lopes de Meirelles e José dos Santos Carvalho Filho, para os quais o conceito de singularidade confunde-se, em certa medida, com o de notória especialização:

*"(...)são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional-exigida para os serviços técnicos profissionais em geral-, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento".*

Nessa senda, o doutrinador Celso Antônio considera-os singulares, posto que marcados por características individualizadoras que os distinguem dos oferecidos por outros profissionais do mesmo ramo.

Além dessas características, impõe a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização.

### III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em virtude da fundamentação delineada acima, esta Advocacia-Geral, pelo que consta aos autos, **OPINA** pela **legalidade da inexigibilidade de licitação** em análise, visto que a legislação permite a inexigibilidade nos casos de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, a exemplo de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (artigo 74, III, f, da Lei 14.133/2021).

É o parecer.

Ao advogado-Geral para ratificação.

Porto Velho/RO, 16 de fevereiro de 2024.

ARTHUR NOBRE BORGES  
Advogado ALE/RO

**FADRÍCIO SILVA DOS SANTOS**  
Advogado-Geral

---

[1] TCU, Acórdão nº 2935/2011, Plenário, Rel. Min. WALTON ALENCAR RODRIGUES, DOU de 17/05/2011.

[2] CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 237.

[3] TCU. Decisão 439/98 Plenário. Sessão 15/07/1998. DOU 23/07/1998.

[4] TCU, Acórdão 1437/2011-Plenário | RELATOR VALMIR CAMPELO.

[5] 7ª edição. Juspodivm: Salvador, 2015, p. 304/306.

[6] TCU- Decisão nº 439/98.

[7] TCU - Decisão nº 747/97.

[8] TCU - Decisão nº 439/98.

[9] Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

VII - justificativa de preço;



Documento assinado eletronicamente por **Arthur Nobre Borges, Advogado(a)**, em 16/02/2024, às 17:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.al.ro.leg.br/validar>, informando o código verificador **0157626** e o código CRC **3E7DF628**.

---

**Referência:** Processo nº 100.012.000050/2024-88

SEI nº 0157626

---

Av. Farquar, 2562 - Bairro Arigolândia - CEP 76801-189 - Porto Velho/RO

Site [www.al.ro.leg.br](http://www.al.ro.leg.br)