



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Parecer n. 121/2023/AG/ALE/RO

Processo n. 10205/2023-e

Assunto: Inscrição de servidores no Evento “Novas perspectivas para a Administração Pública na visão delas”, a ser realizado no dia 27 de março de 2023, no Auditório da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Rondônia, na Cidade de Porto Velho/RO.

EMENTA: Inexigibilidade de licitação por inviabilidade de competição. Possibilidade. Artigo 25 e inciso II c/c. Artigo 13, inciso VI da Lei Federal nº 8666/93. Necessidade de preenchimento dos requisitos legais. Admissibilidade.

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 31 (trinta e um) servidores desta Assembleia Legislativa, no **Curso/Evento “Novas perspectivas para a Administração Pública na visão delas”**, que realizar-se-à no dia 27 de março de 2023, no Auditório da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Rondônia, na Cidade de Porto Velho/RO, com valor unitário de R\$ 500,00 (quinhentos reais), perfazendo o valor total de R\$ 15.500,00 (quinze mil e quinhentos reais), conforme Termo de Referência (e-DOC 999760F0) e Reserva Orçamentária acostada ao e-DOC 848B5276.

Nesse ínterim, o objetivo do curso/evento é intensificar a interlocução com a comunidade jurídica local, visando fomentar pesquisas jurídicas, bem como o aperfeiçoamento de todos que lidam com a Administração Pública e o interesse Público, uma vez que os conhecimentos a serem agregados ou aprofundados impactam no desempenho das atividades a serem realizadas por agentes públicos que atuam na imprescindível área administrativa e jurídica, bem como na gestão desta Assembleia Legislativa.

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.

Compulsando os autos, foram acostados os documentos, naquilo que interessa, a seguir delineados:

- a) Despacho nº 30/2023 (e-DOC 699FC74C);
- b) Proposta de Fornecedor nº 1/2023 (e-DOC 728A6672);



Av. Farquar nº 2562, Bairro Olaria | Porto Velho | RO | CEP:
76.801-189 Fone: 69 3218.5605 | 5645 |
www.al.ro.leg.br



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

- c) Termo de Referência 001/2023 (e-DOC 999760F0);
- d) Despacho nº 12/2023 (e-DOC F9D7A0C8);
- e) Consulta certidões (e-DOC 1F8082FB);
- f) Despacho CPL nº 20/2023 (e-DOC 59319A8E);
- g) Reserva Orçamentária nº 2023PE000008/2023 (e-DOC 848B5276);
- h) Despacho nº 279/2023 (e-DOC 11D2BCB0).

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, à decisão do Gestor Público¹.

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

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 8666/93 (Normas Gerais para Licitações e Contratos da

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.



Av. Farquar nº 2562, Bairro Olaria | Porto Velho | RO | CEP:
76.801-189 Fone: 69 3218.5605 | 5645 |
www.al.ro.leg.br



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Administração Pública), destaca-se a inexigibilidade de licitação disciplinada no artigo 13 e artigo 25 da lei suscitada:

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

(...);

VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

(...).

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.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

A contratação em espede pretende se enquadrar, na forma de contratação direta por inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 25, inciso II, c/c artigo 13, inciso VI da Lei Federal nº 8.666/93, desde que atendidos os requisitos da norma em espede.

O Tribunal de Contas da União - TCU dirimiu controvérsia acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação, na modalidade cursos externos, tendo considerado que:



Av. Farquar nº 2562, Bairro Olaria | Porto Velho | RO | CEP:
76.801-189 Fone: 69 3218.5605 | 5645 |
www.al.ro.leg.br



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

“(…) 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 pessoal. 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 25 da Lei Federal nº 8666/93. Acerca dessa hipótese de inexigibilidade de licitação, pontua a doutrina:

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

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





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

[...] a inviabilidade de licitação não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades. Marcal 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.

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

⁶ TCU- Decisão nº 439/98.

⁷ TCU - Decisão nº 747/97.



Av. Farquar nº 2562, Bairro Olaria | Porto Velho | RO | CEP:
76.801-189 Fone: 69 3218.5605 | 5645 |
www.al.ro.leg.br



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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 aos documentos acostados ao e-DOC A282AC26, observa-se que o mesmo será ministrado por profissionais qualificados.

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.

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)

In casu, asseveramos que, compulsando o feito, evidenciamos a presença de justificativa de preço para fins de comparação com os preços efetivamente praticados no mercado, conforme documentos de e-DOC CB5384A2.

Com relação a caracterização da "notória especialização" a caracterização da "natureza singular do serviço", se encontra expressamente prevista no artigo 25, § 1º da Lei 8.666/93 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.

⁸ TCU - Decisão nº 439/98.





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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 pretensa contratação por **inexigibilidade de licitação**, visto que está pacificado em todos os canais jurídicos que evento/corso de capacitação se enquadra na hipótese prevista no artigo 25, inciso II c/c artigo 13, inciso VI, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

Por derradeiro, em vista de readequação interna, essa Advocacia Geral requer a exclusão dos seguintes servidores anteriormente indicados:

Nome: Arthur Ferreira Veiga
Matrícula: 100021032
Nome: Arthur Nobre Borges
Matrícula: 100021106
Nome: Geancleio dos Anjos Silva
Matrícula: 100021107
Nome: Rodrigo da Silva Roma
Matrícula: 100021108
Nome: Renan Thiago Pasqualotto Silva
Matrícula: 100021095



Av. Farquar nº 2562, Bairro Olaria | Porto Velho | RO | CEP:
76.801-189 Fone: 69 3218.5605 | 5645 |
www.al.ro.leg.br



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Nome: Leonardo Guimarães Bressan Silva

Matrícula: 200173415

Nome: Eloy Santana Leoncio Almeida

Matrícula: 200173765

Nome: Gabriel Gomes Costa

Matrícula: 200173416

Nome: Iasmim Adriele Silva Steglich

Matrícula: 200173777

Nome: Giovana Marques Figueiredo

Matrícula: 200173132

Nome: Rilari Mendonça Santos

Matrícula: 200173720

Dessa forma, em virtude de tal exclusão, essa Advocacia Geral alerta que deve ser emitida/retificada a reserva orçamentária de e-DOC 848B5276, de forma que seja reajustada à quantidade de servidores que efetivamente participarão da presente capacitação.

É o parecer, salvo juízo diverso.

Porto Velho/RO, 23 de março de 2023.

(assinado eletronicamente)
FADRÍCIO SILVA DOS SANTOS
Advogado-Geral -ALE/RO

(assinado eletronicamente)
ARTHUR NOBRE BORGES
Advogado-ALE/RO

(assinado eletronicamente)
LEONARDO GUIMARÃES BRESSAN
Assessor Especial da Advocacia Geral -ALE/RO



Av. Farquar nº 2562, Bairro Olaria | Porto Velho | RO | CEP:
76.801-189 Fone: 69 3218.5605 | 5645 |

www.al.ro.leg.br