



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Parecer n. 165/2023/ AG/ ALE/ RO

Processo n. 16793/2023-e

Assunto: Inscrição de Assessores e Parlamentares no Seminário “Mandato de Sucesso – Comunicação e Marketing. Aspectos jurídicos e Inovação na Gestão Pública para Parlamentares, Prefeitos, Assessores e Equipes Técnicas”, a ser realizado no dia 14 de abril de 2023.

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 48 (quarenta e oito) servidores e Parlamentares desta Assembleia Legislativa, no “Mandato de Sucesso – Comunicação e Marketing. Aspectos jurídicos e Inovação na Gestão Pública para Parlamentares, Prefeitos, Assessores e Equipes Técnicas”, a ser realizado no dia 14 de abril de 2023, no Auditório da SEBRAE/RO, com valor unitário de R\$ 452,00 (quatrocentos e cinquenta e dois reais), perfazendo o valor total de R\$ 21.696,00 (vinte e um mil, seiscentos e noventa e seis reais), conforme Termo de Referência (e-DOC 370197CF) e Reserva Orçamentária acostada ao e-DOC 881E5CCA.

Nesse íterim, o objetivo do seminário tem importância para o incentivo à capacitação, qualificar e atualização, dos participantes desta Casa de Leis, sendo que ao investir na capacitação dos Parlamentares do Poder Legislativo Estadual e dos Assessores, busca-se difundir novas estratégias de comunicação e marketing político com foco na aproximação com a comunidade Rondoniense, o qual o parlamento é representante.

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

- a) Despacho nº 66/2023 (e-DOC 373126D6);
- b) MEMO 071/2023 EL (e-DOC 5C6A52D8);
- c) Termo de Referência 001/2023 (e-DOC 370197CF);
- d) Proposta EL (e-DOC 593A15C6);
- e) Atestados capacidade técnica (e-DOC 598D0807);
- f) Despacho SCL nº 54/2023 (e-DOC F15BDEF8);
- g) Certidão habilitação (e-DOC 2CC69A33);



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

- h) Reserva Orçamentária nº 2023PE0000019/2023 (e-DOC 881e5cca);
- i) Despacho nº 294/2023 (e-DOC 9C352A76).

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, ressaltando-se os casos especificados na legislação e dentre as hipóteses excepcionadas pela Lei Federal nº 8666/93 (Normas Gerais para Licitações e Contratos da 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:
(...);

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

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 espeque 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 espeque.

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

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



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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:

[...] 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

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



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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 aos

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

⁶ TCU- Decisão nº 439/98.

⁷ TCU - Decisão nº 747/97.





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

documentos acostados ao e-DOC 593A15C6, 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 2CC69A33, o qual foi perfeitamente aceito pela Comissão Permanente de Licitação dessa Casa de Leis, conforme Despacho nº 26/2023 (e-DOC 9E8B1C29), setor este responsável e competente para tanto.

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.

Para tanto, traz-se abaixo, respectivamente, as definições doutrinárias sobre "serviço singular" de Hely Lopes de Meirelles e José dos Santos Carvalho Filho,

⁸ TCU - Decisão nº 439/98.





ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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, sendo, por definição, 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 o Seminário se enquadra na hipótese prevista no artigo 25, inciso II c/c artigo 13, inciso VI, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

É o parecer, salvo juízo diverso.

Porto Velho/RO, 03 de abril 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