PREFEITURA MUNICIPAL DE MARABÁ

PARECER 2023-PROGEM

REFERÊNCIA: MEMORANDO Nº 724/2023-CEL/SEVOP/PMM – PROCESSO Nº 24.025/2023-PMM – INEXIGIBILIDADE Nº 016/2023-CEL/SEVOP/PMM

REQUERENTE: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO DE VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS - SEVOP

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO EM CURSO DE CAPACITAÇÃO IN COMPANY, ON LINE E AO VIVO SOBRE PAVIMENTOS RÍGIDOS DIMENSIONAMENTO, EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO PARA OS SERVIDORES DA SECRETARIA MUNICIPAL DE VIAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS. TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. CURSO DE CAPACITAÇÃO. MINUTA DE CONTRATO. OPINIÃO FAVORÁVEL.

DO RELATÓRIO

Trata-se de análise do Processo Licitatório nº 24.025/2023-PMM, Inexigibilidade de Licitação nº 016/2023-CEL/SEVOP/PMM, que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviço em curso de capacitação in company, on line e ao vivo sobre pavimentos rígidos dimensionamento, execução e fiscalização para os servidores da Secretaria Municipal de Viação e Obras Públicas.

O Processo vem instruído com diversos documentos, destacamos: Justificativa de Contratação por Inexigibilidade (fls. 03/04); Justificativa de Preço (fls. 06); Justificativa de Consonância com o Planejamento Estratégico (fls. 07/08); Termo de

Autorização para a abertura do certame (fls. 9); Portaria de Nomeação do Secretário da Pasta (fls. 10); Termo de Compromisso e Responsabilidade (fls. 11); Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira (fls. 12); Parecer Orçamentário nº 0628/2023/SEPLAN de existência de Crédito Orçamentário (fls. 14); Solicitação de Despesa (fls. 16); Planilha de Saldo das Dotações Orçamentárias (fls. 17/19); Termo de Referência (fls. 20/23); Proposta (fls. 24/35); Currículos e Cursos do Professor (fls. 36/43); Notas de Empenho (fls. 55/57); Documentos Pessoais (fls. 46/47); Atestado de Capacidade Técnica (fls. 48/50); Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral (fls. 51); Contrato Social (fls. 53/67); Certidão Negativa de Débitos do DF (fl. 91); Certidão de Dívida Ativa Negativa (fls. 71); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fls. 73); Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (fl. 75); Certificado de Regularidade do FGTS (fls. 77); Minuta do Contrato (Fls. 80/85); Portaria de Nomeação dos Membros da Comissão de Licitação (fls. 88/89); Leis Municipais nº 17.761/2017 e 17.767/2017 (fls. 90/95); Detalhamento das Sanções Vigentes (fls. 96); Consulta do CMEP (fls. 97/102); Memorando nº 724/2023-CEL/SEVOP/PMM encaminhando para Parecer da PROGEM (fls. 104).

É o relatório.

Passo ao Parecer.

DAS RAZÕES

Preliminarmente, ressaltamos que o presente Parecer é feito sob o prisma estritamente jurídico, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria, nem em aspectos de natureza eminentemente técnica, financeira, orçamentária e administrativa, considerando, sobretudo, a delimitação legal de atribuições deste órgão. Em relação a estes partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece como regra a realização de processo licitatório para contratação de particular pela Administração Pública, matéria disciplinada pela Lei nº 8.666/93.

Todavia, a Lei 8.666/93 excepcionou alguns casos, permitindo que o agente público realize a contratação direta, sem a necessidade de prévio procedimento licitatório, diante da inviabilidade de competição, como na hipótese de inexigibilibidade, descrita no artigo 25 do referido diploma legal.

Na hipótese sumariada, pretende a Administração contratar pessoa jurídica de direito privado para prestação de serviço em curso de capacitação in company, on line e ao vivo sobre pavimentos rígidos dimensionamento, execução e fiscalização para os servidores da Secretaria Municipal de Viação e Obras Públicas, fundamentado no artigo 25, II, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Referente à inexigibilidade de licitação, o respeitável Hely Lopes Meirelles preleciona:

> "(...) a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público, ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato."

A contratação direta, via inexigibilidade de licitação, para fins de capacitação de servidores em cursos abertos ou fechados, depende, portanto do preenchimento dos requisitos básicos previstos no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993:

> 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 supracitado 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;

Recomenda-se, desde já que a fundamentação legal da justificativa da inexigibilidade (fls.04) seja modificada, tendo em vista que a Administração fundamentou no inciso IV, não aplicável na presente hipótese.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação na hipótese de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal revela-se cabível, quando houver inviabilidade de competição, considerando a natureza singular do objeto do contrato e a notória especialização do profissional ou empresa contratada.

Relativamente ao tema em comento, é recomendável a observância às disposições do TCU sedimentadas nas seguintes Súmulas:

> Súmula/TCU nº 252
> 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.
>
> Súmula /TCU nº 264
> 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 nº 8.666/1993. (TC-012.209/2009-3, Acórdão nº 1.437/2011-Plenário).

Dessa forma, tendo em vista a necessária motivação dos atos administrativos, a Administração precisa deixar comprovado aos autos a presença simultânea de serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13, a natureza singular do serviço e a notória especialização do contratado.

É importante enfatizar que a contratação direta não possibilita à Administração Pública a adoção de critérios arbitrários para a sua realização, sem qualquer suporte legal. Tal como na licitação, a dispensa e a inexigibilidade de licitação imprescindem da instauração de processo administrativo que possibilite o controle interno, judicial e social, contribuindo para a fiel aplicação de princípios basilares como o da Moralidade e o da Supremacia do Interesse Público, a Administração juntou a Justificativa de Contratação por Inexigibilidade (fls. 03/04).

A singularidade do objeto está na pertinência entre as características especiais do curso fornecido e sua aplicação aos objetivos da Administração. Não se pode

confundir singularidade com exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade, pois se fosse único e inédito seria caso de inexigibilidade fulcrada no caput do art. 25 e não pela natureza singular do serviço.

A singularidade é exatamente o elemento que torna o serviço peculiar, isto é, especial. Não basta que o serviço seja delineado no art. 13, pois isso não o torna especial (singular). A singularidade do objeto restará caracterizada quando houver treinamento diferenciado em relação ao convencional ou rotineiro no mercado.

Oportuno registrar que a singularidade do objeto a ser prestado não induz à conclusão da obrigatória ausência de pluralidade de sujeitos passíveis para executar o objeto. A natureza singular deve ser entendida como uma característica especial de algumas contratações de serviços técnicos especializados. Singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo.

Registre-se que a inviabilidade de competição que autoriza a inexigibilidade de licitação decorre basicamente da singularidade do interesse público perseguido pela Administração na contratação por ela proposta, conforme adverte Marçal Justen Filho:

> "De modo geral, poderia dizer-se que a inviabilidade de competição apenas ocorre em casos em que o interesse público apresenta peculiaridades e anomalias. Quando o interesse puder ser satisfeito por uma prestação padrão, desvestida de alguma peculiaridade, a competição será possível e haverá licitação.
>
> Deve destacar-se, portanto, que a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade.
>
> [...] Em todos os casos de inviabilidade de competição, há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse público dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros da mesma espécie, qualidade e quantidade. Um objeto singular se caracteriza quando é relevante para a Administração Pública a identidade específica do objeto, sendo impossível sua substituição por 'equivalentes'.
>
> Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse público a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de

> contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender o interesse público ou pela impossibilidade de atendimento ao interesse público, de modo equivalente, através de outro objeto"

Acerca do pressuposto essencial da notória especialidade dispõe o parágrafo primeiro do art. 25 da Lei nº 8.666/1993:

> Art. 25 – *Omissis*
> (...)
> § 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.

Portanto, para que seja possível a contratação de curso visando o aperfeiçoamento de servidores por meio da inexigibilidade de licitação, também é necessário que esteja contemplado na justificativa da escolha os requisitos previstos no parágrafo primeiro do art. 25.

É pertinente ressaltar que a Secretaria Requisitante por meio da Justificativa informa tratar-se de curso de capacitação de natureza singular capaz de atender as necessidades do Município no tocante ao treinamento dos servidores, bem como que a pretensa contratada disponibiliza corpo docente qualificado, com cursos já ministrados satisfatoriamente, ensejando certo grau de confiança da Administração, insuscetível, portanto, de ser objetivamente avaliado, o que, em tese, autoriza a possibilidade de contratação direta, mediante a inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, inciso II, c/c art. 13, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A escolha da empresa ou profissional dependerá de uma análise subjetiva da autoridade que detém a competência para efetuar tal escolha. A autoridade, respeitando os princípios que se submetem as atividades administrativas, notadamente, legalidade, impessoalidade, indisponibilidade, razoabilidade, e ainda, sopesando as opções à sua disposição, com fulcro em seu juízo de conveniência, indicará aquele que lhe parecer ser o 'indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato'.

É de suma relevância destacar que entre os cargos ocupados, as funções efetivamente exercidas pelos servidores e o curso que será custeado pelo erário deverá

haver uma vertente pertinência temática, de forma a existir uma compatibilidade que justifique tal gasto.

Para melhor elucidação do caso, se faz também necessária a transcrição das normas preconizadas pelo art. 26, da Lei Federal nº 8.666/1993, **as quais, no que couber, deverão ser cumpridas caso seja autorizada a contratação direta por meio da inexigibilidade de licitação:**

> "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 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 inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
> I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública 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."

Da análise do inciso III, do art. 26 da lei de Licitações, assevera-se que a inexigibilidade de licitação não exime a Administração Pública do dever de justificar o preço contratado.

É importante esclarecer que a justificativa/cotação de preços é de competência exclusiva do da Administração Pública, o qual confirmou impossibilidade de competição, e, consequentemente, a inexigibilidade da licitação (fls. 06).

Visando a transparência e o cumprimento ao princípio da economicidade para que não haja perda ao Erário, e, consequentemente, ensejo a penas previstas tanto na lei nº 8.666/1993, no § 2º do artigo 25, quanto na Lei nº 14.230/2021, **recomenda-se que sejam juntadas notas de empenho que comprovem que os valores propostos pela empresa são aqueles cobrados regularmente quando realiza a capacitação objeto da presente inexigibilidade.**

Alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da Contratação (art. 55, XIII c/c arts. 27 a 33, da Lei nº 8.666/93).

Ademais, cumpre esclarecer que os termos dispostos nos incisos do §2º do artigo 7º da Lei nº 8.666/1993, por força do §9º do mesmo dispositivo legal, também se aplicam, no que couber, aos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, razão pela qual tais normas devem ser observadas.

O Secretário Municipal de Planejamento e Controle indicou a existência de crédito orçamentário para custear a estimativa das despesas, os quais serão originários de recurso do Erário Municipal, alocados no orçamento, conforme informado no Parecer Orçamentário nº 0628/2023/SEPLAN de existência de Crédito Orçamentário (fls. 14);

Recorde-se que, na contratação, deve o instrumento convocatório reunir um conjunto de condições mínimas que criarão, para as partes envolvidas, uma necessária vinculação, impondo o art. 40 da Lei 8.666/93 um conteúdo básico.

A minuta do contrato (fls. 80/85), de acordo com o art. 55, da Lei nº 8.666/93, elenca: o objeto e seus elementos característicos (CLÁUSULA PRIMEIRA e SEGUNDA); o regime de execução ou a forma de fornecimento (CLÁUSULA SEGUNDA e TERCEIRA); o preço e as condições de pagamento, os (CLÁUSULA DÉCIMA TERCEIRA); os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso (CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA); o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica (CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA); os direitos e as responsabilidades das partes (CLÁUSULA TERCEIRA e QUARTA); os casos de rescisão (CLÁUSULA OITAVA); dentre as obrigações do contratado, a de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (CLÁUSULA TERCEIRA). **Não consta, no entanto, as seguintes cláusulas: reconhecimento dos direitos da Administração, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 da Lei de Licitações; as penalidades cabíveis e os valores das multas; vinculação ao termo de inexigibilidade; a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos; e as quais devem ser acrescentadas, em**

obediência respectivamente aos incisos IX, VII, XI, e XII do art. 55 da Lei de Licitações.

Quanto a obrigação de constar no Edital e no Contrato o dever de reservar, no mínimo 5% (cinco por cento) das vagas em seu quadro pessoal, para adolescentes e jovens que estejam em cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto, egressos do sistema socioeducativo em geral, jovens sentenciados em regime semiaberto e jovens egressos do sistema penitenciário, previsto na Lei Municipal nº 17.819/2017, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 194/2021, há a ressalva legal de não aplicação nos casos de inexigibilidade, conforme §5º do art. 1º da referida Lei e o parágrafo único do art. 2º do mencionado Decreto.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva de quem lhe der causa.

Portanto, destaca-se que parecer é ato enunciativo por meio do qual o agente emite opinião acerca de determinada situação. Salvo disposição legal e expressa em contrário, o parecer não vincula a autoridade à qual se dirige, tratando-se de mera orientação.

Outrossim, devem ser cumpridos todos os ditames acima expostos, bem como as normas esculpidas nas Leis nº 8.666, de 1993 e nº 4.320, de 1964, e Lei Complementar nº 101, de 2000, e demais atinentes ao caso, respeitando ainda os princípios norteadores da Administração Pública fincados na constituição da República Federativa do Brasil e Legislações infraconstitucionais.

Referente à publicação, a inexigibilidade deverá ser comunicada, 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, no Diário Oficial do Estado, meios eletrônicos, jornal de grande circulação local, quadro de Avisos, FAMEP e Portal da Transparência, em obediência ao princípio da publicidade, consagrado constitucionalmente e aos ditames dos artigos 21, 26 e 61 da Lei nº 8.666/93.

PREFEITURA
MUNICIPAL DE
MARABÁ

DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, **cumpridas as recomendações** acima, **OPINO** de forma **FAVORÁVEL** ao prosseguimento do Processo nº 24.025/2023-PMM, Inexigibilidade de Licitação nº 016/2023-CEL/SEVOP/PMM, que tem por objeto a contratação de empresa para prestação de serviço em curso de capacitação in company, on line e ao vivo sobre pavimentos rígidos dimensionamento, execução e fiscalização para os servidores da Secretaria Municipal de Viação e Obras Públicas, observadas as formalidades legais e atendido o interesse público.

É o parecer.

À consideração do Procurador-Geral do Município.

Marabá, 22 de agosto de 2023.

Marcelo Rubens Fernandes Macedo Alves Félix
Procurador Municipal
Portaria nº 3.908/2021-SEMAD
OAB/PA 31.850-B

MARCELO RUBENS FERNANDES MACEDO ALVES FELIX:02903469326

Assinado de forma digital por MARCELO RUBENS FERNANDES MACEDO ALVES FELIX:02903469326
Dados: 2023.08.22 15:56:39 -03'00'

De acordo,
em 22.08.2023.

Quitéria Sá dos Santos
Procuradora-Geral do Município - Adjunta
Portaria N° 1126/2018-GP
OAB/PA 9707

QUITERIA SA DOS SANTOS:45154341287

Assinado de forma digital por QUITERIA SA DOS SANTOS:45154341287
Dados: 2023.08.22 15:55:28 -03'00'