



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO – SAJ

PA 1026/2020

Parecer SAJ nº 123/2020

Assunto: Enquadramento de despesa.

EMENTA: Direito Administrativo. Enquadramento de despesa. Contratação de serviços técnicos de capacitação de pessoal. Inexigibilidade de licitação. Parecer pela possibilidade.

I - Relatório

Trata-se de Memorando Conjunto CGEEP/CCI N^o 01/2020 (doc. 1), por meio do qual solicitam que seja autorizada a participação de 08 servidores deste Tribunal – 03 da CCI, 02 da CGEEP, 02 da SADM e 01 da Presidência ou DG no “Curso Completo de Governança, Gestão de Riscos e Compliance no Setor Público, Estatais e Sistemas S” que ocorrerá nos dias 23, 24 e 25 de março de 2020 na cidade de São Luís/MA no valor total de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) conforme proposta constante no documento 01.

O curso será oferecido pela empresa INOVECAPACITAÇÃO – CONSULTORIA E TREINAMENTOS LTDA, na modalidade presencial.

A Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF, através da Dotação Orçamentária n^o 116 (doc. 05), indicou que há disponibilidade orçamentária suficiente para custeio da despesa.



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO – SAJ

Após, os autos vieram conclusos a esse Setor de Assessoramento Jurídico para análise quanto à possibilidade legal da contratação e enquadramento legal da despesa.

É o relatório.

II - Fundamentação

Cumpra a esta unidade, à luz do art. 38, parágrafo único, da Lei n. 8666/93, manifestar-se juridicamente sobre os elementos que integram os autos, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados pela Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Registre-se que é por meio de licitação que a Administração apura e seleciona, dentre os interessados em com ela contratar, aquele que, em condições de igualdade, e atendidos os requisitos habilitatórios, apresenta a oferta que melhor satisfaz o interesse público a ser atendido por meio da contratação.

Portanto, pretendendo o Poder Público celebrar contratos com terceiros, seja da espécie que forem esses ajustes, deverá, em regra, autorizar a realização de procedimento licitatório.

A necessidade de procedimento licitatório nos contratos celebrados pela Administração Pública está previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal. Vejamos:



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO – SAJ

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, aos seguintes:

(...)

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 econômicas indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

As hipóteses em que a realização de licitação não é obrigatória estão previstas na Lei nº 8.666/93, que prevê casos de licitação dispensada (art. 17), licitação dispensável (art. 24) e licitação inexigível (art. 25).

Importa diferenciar a dispensa de licitação, descrita no art. 24 da Lei nº 8.666/93, da inexigibilidade de licitação, inserta no art. 25 da mesma Lei. Há um critério objetivo para diferenciar as situações nas quais incidirá uma ou outra: a viabilidade de competição.

Na dispensa de licitação do art. 24, apesar de a lei facultar a contratação direta, a licitação é viável, pois há possibilidade de, deflagrado o certame, diversas empresas interessadas disputarem o contrato. Existe competição, no mercado, ao menos em tese.

Nos casos de inexigibilidade, ao contrário, é absolutamente inviável a competição, seja pela exclusividade do fornecedor, seja pela **singularidade dos serviços técnicos**, seja pela natureza artística ou pela consagração pública do indivíduo



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO – SAJ

a ser contratado. Os serviços ou bens só podem ser fornecidos por determinada empresa ou indivíduo, dadas as suas características singulares.

É de se ressaltar que, no caso de capacitação de servidores e magistrados, para a contratação direta via inexigibilidade de licitação, é necessário o preenchimento de alguns requisitos básicos, previstos no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93:

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;

Sobre o tema assim dispõe a Súmula 252 do Tribunal de Contas da União:

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.

Ante o exposto, inferem-se da norma três elementos para que se configure a inexigibilidade de licitação: **(1)** que os serviços sejam enquadrados pela Lei n. 8.666/93 como técnicos especializados, **(2)** que seja singular e **(3)** possua notória especialização.

II.1 Da caracterização do objeto como serviço técnico especializado

No rol do art. 13 supramencionado, entre os serviços cuja licitação é inexigível está o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal:



JUSTIÇA DO TRABALHO
Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (MA)

SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO - SAJ

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

(...)

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Destarte, o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal se enquadra pela própria definição legal como serviço técnico especializado, pelo que satisfeito o primeiro elemento.

II.2 Da natureza singular do serviço

A singularidade do serviço depende da demonstração da excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita e da impossibilidade de sua execução por parte de um profissional comum.

Essa singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato. É o serviço pretendido pela Administração que é singular, não o executor dos serviços. Em juízo de conveniência e oportunidade da Administração, primeiro se identifica a singularidade do serviço que necessita ser contratado, para depois se caracterizar o executor dos serviços como o mais desejável para suprir essa necessidade.

Tal conceito não está vinculado à ideia de unicidade. Para fins de subsunção ao art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, entende-se não existir um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa. A existência de um único sujeito em condições de ser contratado conduziria à inviabilidade de competição em relação a qualquer serviço e não apenas em relação àqueles



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO – SAJ

considerados técnicos profissionais especializados, o que tornaria letra morta o dispositivo legal.

Dessa forma, a Excelentíssima Desembargadora Diretora da Escola Judicial, afirmou em seu Despacho (doc. 02) que o serviço que se pretende contratar se insere dentro das necessidades, objetivos e metas do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, *in verbis*:

A presente contratação justifica-se diante da necessidade de capacitar os servidores da Administração deste Tribunal na estruturação de diretrizes estratégicas e gestão dos riscos institucionais. Conforme justificativa da demanda, apresentada no doc. 01, o deferimento deste curso atenderá determinação contida no Acórdão CSJT-A-23204- 29.2015.5.90.0000 para desenvolvimento de modelo de governança por este Regional, assim como irá gerar subsídios para relatório de gestão apresentado ao Tribunal de Contas da União (Decisão Normativa nº 178/2019), em relação às medidas adotadas no tocante aos indicadores de governança e gestão tratados pelo TCU no Acórdão 2.6999/2018-Plenário.

Por sua vez, a Unidade Requisitante demonstrou a necessidade da participação dos servidores no curso (doc. 01):



JUSTIÇA DO TRABALHO
Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região (MA)

SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO - SAJ

Tendo em vista a necessidade contínua de capacitação dos servidores deste Regional, nomeadamente no que concerne à governança, Gestão de Riscos e *Compliance*, conhecimentos indispensáveis à estruturação das diretrizes estratégicas, capazes de conduzir ao atendimento dos objetivos e metas da instituição, vimos apresentar as seguintes considerações a Vossa Excelência:

- o sistema de governança é peça fundamental na entrega de resultados, sendo os órgãos e entidades cada vez mais demandados acerca de sua implantação;

-consta no acórdão CSJT-A-23204-29.2015.5.90.0000 determinação para que este Regional desenvolva modelo de governança para os programas constantes do planejamento estratégico;

-foi incluído item no relatório de gestão, a ser apresentado ao Tribunal de Contas da União (Decisão Normativa nº 178/2019), requerendo a manifestação da alta administração em relação às medidas adotadas no tocante aos indicadores de governança e gestão, tratados pelo TCU no Acórdão 2.6999/2018-Plenário;

Confira a autenticidade deste documento em <http://www.trt16.jus.br/validardocumento>
Identificador de autenticação: 1001026.2020.000.63505 Seq. null - 1

- por outro lado, o gerenciamento de riscos promove a minimização de eventos negativos e, por consequência, aumenta as chances de cumprimento da missão institucional, mas que, por se tratar de um conceito relativamente novo, ainda é desconhecido por muitos agentes públicos, que enfrentam também o enorme desafio de contextualizá-lo ao ambiente específico de atuação e suas restrições;

- em arremate, vale registrar que, anualmente, as exigências se tornam mais rígidas em relação aos órgãos de controle quanto à implantação da gestão de riscos em todas as instituições.

Como se extrai, o serviço a ser contratado tem sua especificidade caracterizada ante a necessidade de a Administração capacitar os gestores para elaboração da política de gestão de riscos institucional, de forma que,



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO – SAJ

após o curso, o participante conhecerá os conceitos, técnicas e modelos de gerenciamento de riscos, dispondo ainda de ferramentas e exemplos práticos para elaboração da política de gestão de riscos institucional.

II.3 Da notória especialização do prestador dos serviços

A notória especialização deve restar configurada nos termos do § 1º, do art. 25, da Lei nº. 8.666/93:

§ 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.

Primeiramente, deve-se distinguir treinamento fechado de treinamento aberto ou público.

Nos treinamentos fechados, restritos a um órgão ou entidade, é a notória especialização da pessoa física que prepondera. Em inúmeros casos, no entanto, é necessário aliar à notória especialização da pessoa física a da pessoa jurídica. Não basta, nesses casos, aferir a capacidade da pessoa física (profissional). É necessário aferir também a capacidade organizacional e gerencial da pessoa jurídica (empresa), com base em sua experiência na realização de programas de treinamento dentro de sua área de especialização.



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO – SAJ

Em outras palavras: por melhor que seja o instrutor ou docente, sua atuação seria prejudicada, ou mesmo ineficaz, se a ele não se conjugasse o suporte de uma organização especializada.

Isso se torna mais evidente quando se trata de treinamentos abertos ou públicos. Em primeiro lugar, neles, a organização empresarial assume especial relevância. Em segundo lugar, a competição se revela impossível.

Destarte, tratando a presente contratação de **curso aberto** ao público, com programação previamente definida, deve-se analisar a contratada, ou seja, a INOVECAPACITAÇÃO – CONSULTORIA E TREINAMENTOS LTDA.

Nesse sentido, foi juntado aos autos atestado de capacidade técnica emitido pela Polícia Civil do Distrito Federal, em que a mesma atesta que os serviços prestados pela empresa atenderam os requisitos técnicos qualitativos e quantitativos exigidos (doc. 03, fls. 05/06).

Ademais, nos termos do Memorando presente no evento 01, o setor requisitante justificou a notória especialização do instrutor do curso, o palestrante Márcio Motta Lima da Cruz, graduado em Matemática pelo Uniceub, Especialista em Gestão Pública pela Uned – Madrid/Espanha e Mestre em Fazenda Pública e Administração Financeira – IEF – Madrid/Espanha. É também Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União desde 2004.

Pelo exposto, resta caracterizado o enquadramento do serviço a ser contratado como técnico especializado, com singularidade e notória especialização, podendo, pois, ser contratado

ASSINADO ELETRONICAMENTE PELA SERVIDORA ELMA SANDRA PENHA MOREIRA (Lei 11.419/2006)
EM 04/03/2020 13:10:43 (Hora Local) – Autenticação da Assinatura: 341BB9F6C3.8F02C8FA82.8A417615E5.479B197A88



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO – SAJ

por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, II, da Lei nº 8.666/93.

II.4 Dos requisitos gerais para contratação da empresa

Enquadrada a despesa como inexigibilidade, resta verificar a presença dos requisitos gerais para tal contratação.

Os artigos 63 e 73 do Ato Regulamentar GP nº 01/2015 deste Tribunal, alterado pelo Ato Regulamentar GP nº 02/2018, aduzem ser obrigatória nas contratações diretas, seja por dispensa ou por inexigibilidade de licitação, a apresentação de um Termo de Referência simplificado e de declaração da contratada de inexistência de parentesco, *in verbis*:

Art. 67. O Termo de Referência é obrigatório na instrução dos processos de contratação mediante licitação e dispensa de licitação, no âmbito deste Regional. Nas Hipóteses de contratações por dispensa, previstas no art. 24, I e II, da Lei n. 8.666/93, e por inexigibilidade, o processo deverá ser instruído com o termo de referência simplificado contendo o objeto e todas suas especificações.

Art. 73. Nas dispensas e inexigibilidades de licitação, é vedada a contratação de empresa da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral até o terceiro grau, inclusive, de ocupante de cargo de direção e de assessoramento, de membros ou magistrados deste Tribunal, devendo a pessoa física ou jurídica proponente apresentar declaração de inexistência do parentesco, previamente à assinatura do contrato ou termo equivalente, bem como deverá a referida vedação constar em destaque no termo de referência, ainda que simplificado.



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO – SAJ

Entretanto, tratando o presente caso de curso externo, aberto a terceiros, com programação e conteúdos previamente definidos, aplica-se a exceção insculpida no art. 53, parágrafo único do Ato Regulamentar GP nº 01/2015, alterado pelo Ato Regulamentar nº 02/2018, *verbis*:

Art. 53.

Parágrafo único. Para inscrição de servidores e magistrados em cursos externos, abertos a terceiros, com programação e conteúdos previamente definidos e amplamente divulgados, **fica dispensada a elaboração do termo de referência e a declaração prevista no art. 73 deste artigo. (destacamos)**

Assim, é dispensada a elaboração de Termo de Referência simplificado e a apresentação da declaração de inexistência de parentesco.

Em prosseguimento, o art. 26 da Lei nº 8.666/93 prescreve:

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 ou calamitosa 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.



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO – SAJ

Conforme aduz a Excelentíssima Desembargadora Diretora da EJUD 16:

No que diz respeito ao valor, a futura contratada encaminhou a esta Escola Judicial a Nota de Empenho nº 2019NE001507, anexa a este despacho, referente à contratação, por este Regional, de curso no mesmo tema, em 2019, em valor individual superior ao praticado nesta contratação.

Resta demonstrado, portanto, que o valor cobrado pela empresa INOVECAPACITAÇÃO – CONSULTORIA E TREINAMENTOS LTDA está abaixo do valor normalmente praticado pela empresa para a participação em curso especializado, sendo justificável o pagamento das inscrições na capacitação.

A empresa apresentou proposta onde o valor total das oito inscrições é de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) e como justificativa de preço, foi juntada nota de empenho (docs. 03, fl. 04), referente à contratação do mesmo curso, em preço superior, demonstrando que o valor cobrado a este Tribunal está compatível com o praticado pela empresa, inclusive com desconto.

A SOF, por meio da dotação orçamentária nº 116 (doc. 05), informou haver disponibilidade orçamentária para o custeio das inscrições.

Quando à habilitação da empresa, estão acostadas aos autos certidões (doc. 01/ fls. 12/15; doc. 03, fl. 03) que comprovam a regularidade fiscal, (estadual, municipal e federal), trabalhista e de FGTS, estas dentro do prazo de validade.

Por fim, registre-se que, nos termos do artigo 26, *caput*, da Lei de Licitações e Contratos, acima transcrito, o ato que declarar a inexigibilidade de licitação deverá ser realizado pelo Diretor Geral desta Corte e ratificado pela Diretora da Escola Judicial, a Desembargadora Ilka Esdra Silva Araújo.



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO – SAJ

Faz-se necessário ainda a publicação do referido ato na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos, por força do artigo 26 da Lei nº 8.666, de 1993, visto que o valor total do curso a ser realizado é de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais).

III - Conclusão

Ante o exposto, este Setor de Assessoramento Jurídico manifesta-se pela possibilidade de contratação direta da empresa INOVECAPACITAÇÃO – CONSULTORIA E TREINAMENTOS LTDA, CNPJ nº. 27. 863.894/0001-61, por inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25, II, e art. 13 da Lei nº 8.666/93, para participação dos servidores requeridos no Curso Completo de Governança, Gestão de Riscos e Compliance no Setor Público, Estatais e Sistemas S, que ocorrerá no período de 23, 24 e 20 de março de 2020, na modalidade presencial.

É fundamental ainda que haja publicação do ato em imprensa oficial no prazo de 5 (cinco) dias nos termos do artigo 26 da Lei nº 8.666, de 1993.

É o parecer, o qual se submete à apreciação Superior.

São Luís, 04 de março de 2020.

Bianca Victoria Bastos Sousa
Estagiária - 11641



SETOR DE ACESSORAMENTO JURÍDICO - SAJ

Elma Sandra Penha Moreira Rodrigues
Chefe do SAJ

ASSINADO ELETRONICAMENTE PELA SERVIDORA ELMA SANDRA PENHA MOREIRA (Lei 11.419/2006)
EM 04/03/2020 13:10:43 (Hora Local) - Autenticação da Assinatura: 341BB9F6C3.8F02C8FA82.8A417615E5.479B197A88