

PA- 5600/2023

Parecer DIVAJ nº 609/2023

Assunto: Enquadramento legal de despesa.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
ENQUADRAMENTO DE DESPESA.
CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS
TÉCNICOS DE CAPACITAÇÃO DE
PESSOAL. INEXIGIBILIDADE DE
LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA.
POSSIBILIDADE.

I - RELATÓRIO

Trata-se do MEMORANDO EJUD 16 Nº 153/2023 (doc. 01), em que a Escola Judicial, no intuito de dar continuidade às ações de treinamento dos gestores do TRT16, incluiu em sua programação anual a “Oficina Sobre Liderança e Gestão à Distância”, prevista para ser realizada entre os dias 25 de setembro e 11 de outubro de 2023, na modalidade telepresencial, com carga horária de 30 horas-aula.

Desta forma, solicita providências para a contratação da empresa **CESANA CONSULTORIA LTDA** para a realização do referido curso, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), com o custo, portanto, de R\$666,66 (seiscentos e sessenta e seis reais e sessenta e seis centavos) a hora-aula.

A EJUD afirma que o valor de hora/aula na presente contratação se encontra proporcional com o valor de mercado normalmente praticado pelo licitante para o fornecimento de treinamentos.

Além disso, a Escola Judicial informa que a presente despesa correrá pela ação orçamentária de Capacitação de Recursos Humanos, em conformidade com o Ato Conjunto GP. EJUD 16 n.º 001/2015.

A Secretaria de Orçamento e Finanças, no evento 15, demonstra haver disponibilidade orçamentária suficiente para custeio da despesa, objeto da presente demanda.

Foram juntadas aos autos proposta comercial da empresa CESANA CONSULTORIA LTDA (doc. 02), declaração da inexistência de relação de parentes apresentada pelo licitante (doc. 04), certidões de regularidade fiscal e trabalhista (docs. 5-10), nota fiscal de treinamento promovido na empresa M S de A Evaristo LTDA (doc. 11) e atestados de capacidade técnica (docs. 12 e 13).

Após, vieram conclusos a esse DIVAJ para o enquadramento legal da despesa.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, registre-se que é por meio da 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 prevista no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal. *In litteris*:

“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, oralidade, 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 econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

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

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

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;

No referido 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”.

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.”

Assim, extraem-se da norma três elementos para a configuração da inexigibilidade: **(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:

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 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.

O conceito ele não está vinculado à ideia de unicidade. Para fins de subsunção ao art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, se entende 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 considerados técnicos profissionais especializados, o que tornaria letra morta o dispositivo legal.

Como se extrai, o serviço a ser contratado tem sua especificidade caracterizada ante à necessidade da Administração de promover ações voltadas à formação continuada dos servidores, o que não se revela como uma necessidade comum do Tribunal, exigindo, pois, elevado nível de especialização, pelo que demonstrada a singularidade.

II.3 Da notória especialização do prestador dos serviços

Quanto à 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”.

Deve-se, para tanto, distinguir treinamento fechado e 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.

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 fechado ao público, com programação previamente definida, deve-se analisar, primeiramente, a capacidade técnica dos profissionais que aplicarão a capacitação, ou seja, as Palestrantes Sra. Sarita Cesana e Sra. Rita de Cássia Araújo Alves Mendonça.

Se infere do resumo dos currículos na proposta e TR apresentados que:

“A senhora Sarita Cesana é Mestre em Ciências Sociais pela UFRN, instrutora do SEBRAE-RN, Especialista em Gestão de Pessoas e possui Certificação em Segurança Psicológica. A professora possui experiência de formação de liderança em cargos públicos do executivo com mais

de 20 anos de carreira profissional, além de possuir formação em dinâmica de grupo e Ciclo de Aprendizagem Vivencial (CAV) pelo Instituto Centro de Capacitação e Apoio ao Empreendedor (Centro CAPE). Possui, ainda, MBA em Gestão Estratégica de Pessoas pela UNI-RN”.

“A senhora Rita de Cássia Araújo Alves Mendonça é Mestre em Psicologia e Qualidade de Vida (UFRN, 2004), Doutora em Educação (UFRN, 2015), servidora pública federal aposentada do quadro funcional do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região. A professora possui a formação em Liderança Estratégica e Inteligência Emocional, promovido pelo IPOG - Instituto de Pós-graduação e Graduação, exerceu o cargo de gestora pública quando servidora concursada do Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região, coordenou a Escola Judicial do TRT RN, no período de 2017 a 2022. Atuou, também, como coordenadora do Núcleo de Gestão de Pessoas da Seção Judiciária do Rio Grande do Norte do TRF5, no período de 2012 a 2017. Tem experiência em projetos de formação inicial e continuada de profissionais, facilitadora de Oficinas e Workshop para gestores e líderes, palestrante de eventos de Desenvolvimento e Liderança”.

Quanto à capacidade técnica da contratada, ressalta-se os Atestados de Capacidade Técnica expedido pela empresa M S DE A EVARISTO LTDA e pelo SEBRAE/RN docs. 12 e13, que demonstram a notória especialização da empresa em cursos de capacitação e aperfeiçoamento e que atesta que a licitante desempenha seus treinamentos com êxito.

Infere-se, pois, que a capacidade técnica está suficientemente demonstrada, pelo que satisfeito, ainda, o disposto no art. 13, §1º, da Lei n. 8.666/93.

Nesse aspecto, relembre-se que não está na seara desta Divisão avaliar o mérito administrativo ou emitir juízo sobre a capacidade técnica da contratada, pois essa tarefa envolve aspectos de caráter eminentemente técnicos, além de ponderação de conveniência e oportunidade. São, por isso, de competência exclusiva da Administração.

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

A Excelentíssima Desembargadora Diretora da Escola Judicial afirmou em seu Memorando EJUD 16 nº 153/2023 (doc. 01), *verbis*:

“Com relação à justificativa do preço, em atendimento ao que preconiza o art. 26, III da Lei nº 8.666/93, o Tribunal de Contas da União possui entendimento consolidado de que tal justificativa é satisfeita por meio da verificação de contratos iguais ou semelhantes firmados entre a empresa e outras instituições, conforme segue:

“20. Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado (...) E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas. (Acórdão 1565/2015- TCU-Plenário)”.

Para tanto, a Escola acosta aos autos a nota fiscal da M S de A Evaristo LTDA, no valor de R\$7.000,00 (sete mil reais), relativa aos serviços prestados pela empresa CESANA CONSULTORIA LTDA.

Com relação à pesquisa de preço registra a escola que;

“No que diz respeito ao valor, o futuro contratado encaminhou proposta de curso no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), na modalidade telepresencial, com carga horária de 30 horas-aula, com o custo, portanto, de R\$666,66 (seiscentos e sessenta e seis reais e sessenta e seis centavos) a hora-aula. Na presente proposta, consta, ainda a oferta de material didático inédito (e-book), incluindo curadoria, relacionado ao conteúdo específico de cada módulo do curso.

O Licitante encaminhou a esta EJUD a Nota Fiscal de nº 529, em anexo, de treinamento promovido na empresa M S de A Evaristo LTDA, com carga horária de 12h/aula, no valor de R\$7.000,00 (sete mil reais), realizado em 4

(quatro) encontros de 3h/aula (conforme atestado de capacidade técnica), com valores de hora-aula no valor de R\$ 583,00 (quinhentos e oitenta e três reais).

Considerando que a proposta apresentada pela empresa a esta EJUD inclui a realização de um número maior de encontros (sete), a fim de adequar a carga horária do curso à disponibilidade dos gestores deste Tribunal, bem como, considerando o fornecimento de material didático inédito (e-book) aos participantes, verifica-se que o valor de hora/aula na presente contratação se encontra proporcional com o valor de mercado normalmente praticado pelo licitante para o fornecimento de treinamentos.”.

Quanto à pesquisa de preço, tem-se que a estimativa é de responsabilidade da unidade demandante, de sorte que, nestes autos, a incumbência legal recai sobre a Escola Judicial, a qual traz aos autos elementos que comprovam que o valor a ser pago pela palestra é compatível com o preço de mercado.

A SOF informou haver disponibilidade orçamentária suficiente para o custeio da despesa (doc. 15/16).

Estão acostadas aos autos certidões de regularidade fiscal e trabalhista da empresa contratada, consoante docs. 06/10.

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 ratificado pelo Presidente do Tribunal.

Quanto à publicação do ato, no presente caso, o valor da contratação é de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), superior ao teto definido

como de pequeno valor, como previsto no artigo 24, II, da Lei nº 8.666/93, atualizada pelo Decreto nº 9.412/2018, para fins de dispensa de licitação, qual seja R\$17.600,00 (dezesete mil e seiscentos reais), por conseguinte, deve ser o ato publicado no DOU.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Divisão de Assessoramento Jurídico entende ser possível a contratação direta da empresa **CESANA CONSULTORIA LTDA**, com fundamento no artigo 25, II, C.C o art. 13, ambos da Lei nº 8.666/93.

É o parecer, o qual se submete à autoridade superior.

São Luís, 19 de setembro de 2023.

Carlos Mateus Garcês Teixeira
Estagiário – 11742

José Artur Sousa dos Reis Filho
Chefe Substituto - DIVAJ