



## PARECER DA PROCURADORIA

**Processo nº** 6456/2023.

Protocolo nº 7556/2023 (*protocolado em 05/09/2023*).

**Ofício Administrativo nº** 810/2023.

**Autoria:** JOHNATAN MARAVILHA.

**Assunto:** CURSO - BRASÍLIA 12 A 15 DE SETEMBRO /IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE JURÍDICA DA NOVA LEI E SEUS POTENCIAIS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

### RELATÓRIO

A Diretoria de Suprimentos da Câmara Municipal de Linhares submete o presente processo para análise e parecer acerca do requerimento formulado pelo *Eminente Vereador* Johnatan Maravilha (fls. 02/04) em favor do supra *vereador* JOHNATAN MARAVILHA no curso "IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE JURÍDICA DA NOVA LEI E SEUS POTENCIAIS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA", que acontecerá em BRASÍLIA/DF, nos dias 12 a 15 de setembro de 2023.

Nesse rumo de ideias, a programação do referido evento, podendo também ser acessada através do link: [https://www.genesiscursosminas.com.br/agenda/agenda\\_detalhes.asp?id=342](https://www.genesiscursosminas.com.br/agenda/agenda_detalhes.asp?id=342) (*item 1.3*)

À fl. 08 a Presidência da Câmara Municipal de Linhares/ES **autorizou** a tomada de providências objetivando a realização da inscrição do referido *vereador* ao curso.

Vencedor de preço simples (fl. 12) à empresa GENESIS CAPACITACAO EM GESTAO PUBLICA LTDA; Valores Médios para a Reserva Orçamentária (fls. 12); ordenação de despesas (fl. 14).

Às fls. 16/34 constam a juntada de Cartão CNPJ (fls. 25); Certidão Negativa de Débitos Tributários do Estado de Minas Gerais (fls. 26); Certidão Negativa de Falência TJMG (fls. 27); Regularidade FGTS (fls. 28); Declaração de inexistência de impedimento e idoneidade (fls. 29); Inexistência de Menor (fls. 30); Certidão Negativa Débitos Municipais (fls. 31/32); Certidão Negativa Trabalhista (fls. 33); Certidão Positiva com Efeitos Negativas da União (fls. 34); Alteração Contratual – Junta Comercial (fls. 16/23); Atestado de Capacitação Técnica (fls. 24).

Nota de pré empenho emitida e juntada à fl. 37. Despacho da Diretoria de Suprimentos à *douta* Procuradoria à fls. 41.

*É o que importa a relatar.*



## DA MANIFESTAÇÃO TÉCNICA JURÍDICA

A Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares, enquanto órgão consultivo, deve prestar consultoria jurídica, ou seja, possui legitimidade para manifestar-se **somente quanto à legalidade da ação administrativa**, nunca quanto à sua conveniência e/ou oportunidade, matéria de competência do **administrador público**, e não da Procuradoria que lhe dá assessoramento jurídico.

Saliente-se que a presente manifestação toma por base, *exclusivamente*, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Assim, cabe a assessoria jurídica, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, **não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Câmara Municipal de Linhares**, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Faz-se necessário registrar também que esta Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares é um órgão *meramente* consultivo, emitindo-se pareceres *strictum* jurídico-opinativo, estando as autoridades competentes desvinculadas a seguir, ante a ausência de força vinculante. *Destarte*, compete ao presente órgão tão somente a análise das questões jurídicas a ela direcionadas. Não diferente, disciplina o notório doutrinador Dr. Marçal Justen Filho (*JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 12ª ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 252*) que ensina que os **“atos consultivos são aqueles em que o sujeito não decide, mas fornece subsídios a propósito da decisão. É o caso dos pareceres”**, não tendo o condão compulsório do presente parecer deste Órgão consultivo às decisões do Gestor.

## DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Importante consignar que a nova Lei de Licitações, notadamente sob nº 14.133/2021, em seu artigo 194 disciplina que sua vigência se dará no momento de sua publicação, qual seja 01 de abril de 2021, *vejamos*:

*Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

Entretanto, também afirma em seu art. 191 e 193 que a Administração Pública poderá optar por licitar conforme os critérios da Nova Lei ou pela disciplina das leis anteriores enquanto estas ainda não são revogadas, por tanto, a Administração Pública pode utilizar tanto as regras de contratação da antiga lei quanto da nova lei, *vejamos*:

*Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada*



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

*expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.*

*Parágrafo único. Na hipótese do **caput** deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no **inciso II do caput do art. 193 desta Lei**, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.*

*Art. 193. Revogam-se:*

*I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;*

*II - em 30 de dezembro de 2023: (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)*

*a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993; (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)*

*b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)*

*c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. (Redação dada pela Lei Complementar nº 198, de 2023)*

Ante a todo o exposto, alicerçado à fundamentação apresentada, **utilizar-se-á os trâmites licitatórios disciplinados pela Lei nº 8.666/1993**. Pois bem, adentremos a análise ao *caso in concreto*.

Antes de adentrar no mérito do pedido, *realizo* os apontamentos abaixo.

Segundo a legislação do nosso país no que se refere a serviço público, o Estado (*lato sensu*) tem por obrigação incluir em seu ordenamento jurídico a capacitação de seus servidores (efetivos, comissionados, contratos e eletivos).

Devido à cobrança por parte dos órgãos de controle nos quesitos de eficiência e eficácia tanto na prestação de serviços como no gerenciamento de recursos, como também por parte da sociedade cada vez mais exigente, as Administrações Públicas têm buscado uma constante melhoria na qualidade dos serviços prestados. E para isso é essencial que as pessoas que trabalham na prestação desses serviços estejam preparadas e devidamente capacitadas para atender esses requisitos.

A partir do momento em que os critérios da eficiência e da eficácia se tornaram fontes de preocupação da administração pública, percebeu-se que o servidor público, que é o ator que pode alcançar esses critérios na organização, precisava ser valorizado e capacitado.

Para tanto, cita-se a Emenda Constitucional 19/1998, que em seu art. 5º alterou o art. 39 da Constituição Federal com a seguinte redação do parágrafo segundo:

*Art. 39.*

*(...)*



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

*§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.*

O princípio da eficiência está ligado à economia, ausência de desperdícios, resultados práticos e qualidade do serviço prestado. Tornou-se expresso na CF quando foi introduzido pela EC 19/1998:

*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.*

**PEREIRA E MARQUES (2004)** ressaltam que as ações de capacitação devem ser estruturadas de modo a contribuir para o desenvolvimento e a atualização profissional do servidor, estando em consonância com as demandas institucionais de órgão e entidades federais. Sendo assim, podem ser descritas como cursos (presenciais e à distância), treinamentos, grupos de estudo, intercâmbios ou estágios, seminários, congressos e outras modalidades de capacitação. Vejamos:

*“A capacitação se constitui, então, em uma maneira eficaz de agregar valor às pessoas, à organização e aos usuários. Essa é uma reflexão importante se pensarmos que, cada vez mais, as organizações investem em programas de capacitação, também denominado, por alguns autores como treinamento” Campos et al (2010).*

**A capacitação profissional dos agentes públicos vai muito além de ser um direito básico daquele que exerce a função pública, mas também se configura num dever da Administração Pública o propiciar, objetivando a qualidade no serviço a que presta.**

Assim, evidencia-se que o pleito está pautado no direito de capacitação dos servidores e, em segundo plano, no interesse institucional, devendo o gestor responsável fundamentar (seja qual for o tipo) que a despesa faz necessária ao atendimento do interesse da Administração Pública.

Partindo para a análise da legalidade da pretensa contratação, ou seja, da análise concreta constante dos autos, a Lei Geral das Licitações (Lei 8.666/93) em seu art. 38, VI, preceitua:

*Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:*

[...]

*VI - pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;*



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

A contratação direta por inexigibilidade de licitação está prevista no art. 25 da Lei nº 8.666/1993 e pressupõe inviabilidade de competição. Nessa toada, os incisos I, II e III do art. 25 trazem hipóteses de cabimento de inexigibilidade, mas não restringe esta forma de contratação direta a caracterização de uma delas.

Nesse sentido, comenta MARÇAL JUSTEN FILHO que *"a redação do art. 25 determina, de modo inquestionável, que as hipóteses referidas nos incisos são meramente exemplificativas. Portanto, pode haver inviabilidade de competição que não se enquadre em nenhuma das situações referidas nos três incisos do art. 25"*.

Assim, sempre que caracterizada a inviabilidade de competição, a licitação será afastada. Tal inviabilidade pode decorrer de ausência total de competidores em razão de existir apenas um particular apto a ofertar o bem pretendido pela Administração, podendo também, decorrer da impossibilidade de comparar objetivamente os diversos objetos similares encontrados no mercado, por possuírem natureza técnica e ser, diretamente, produto do desempenho do profissional especializado que o executa.

Em ambas as hipóteses, a licitação não é caminho adequado para o atendimento do interesse público. *Primeiro*, porque havendo apenas uma proposta, não se prestara a sua finalidade principal, qual seja, eleger a melhor dentre várias (art. 2º da Lei nº 8.666/1993). *Segundo*, porque as características peculiares do objeto impedem um julgamento objetivo, o que estaria em descompasso com a determinação do art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

Acerca da inexigibilidade de licitação, assim dispõe o art. 25 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;*

*[...]*

*1º. Considere-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 a plena satisfação do objeto do contrato.*

Ainda:

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

*(...)*

*VI - Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.*



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Do texto legal, extraem-se como requisitos para a configuração desta hipótese de inexigibilidade:

- *O objetivo deve ser serviço técnico profissional especializado;*
- *O serviço deve ter natureza singular;*
- *O profissional ou empresa contratado deve ser notoriamente especializado.*

No caso concreto, todos restam atendidos, como se pode observar:

- a) O serviço é técnico profissional especializado;
- b) O serviço é de natureza singular;
- c) O prestador do serviço é notoriamente especializado.

O art. 13, inciso VI, classifica expressamente o serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal como técnico profissional especializado. Acompanhado à unanimidade pelo Pleno, o Tribunal de Contas da União fixou o seguinte entendimento (Decisão Plenário TCU 439/98):

*O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1. considerar 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 cursos 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; 2. retirar o sigilo dos autos e ordenar sua publicação em Ata; e 3. arquivar o presente processo.*

Portanto, qualquer tentativa de licitar este serviço restaria frustrada, pela inviabilidade de processar-se o julgamento objetivo. Noutras palavras, a contratação direta, por dizer respeito a serviço técnico especializado de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, torna inexigível a licitação.

O **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, com base no relato do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, no processo TC 010.578/95-1 (Ata nº 49/1995 - Plenário), entendeu:

*"(...) para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e conseqüentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto." (Destaca-se)*

Pode-se afirmar que a notória especialização é fruto da análise discricionária do administrador público quanto à capacidade e ao desempenho do profissional/empresa para a execução do objeto. A notória especialização não requer fama ou reconhecimento público. Registra-se, ademais, que os Tribunais de Contas devem respeitar a decisão administrativa de contratação direta que se mostrar razoável, por força da discricionariedade atribuída pela Lei.



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

No presente caso, o curso possui o intuito de qualificar o *vereador* no curso “IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE JURÍDICA DA NOVA LEI E SEUS POTENCIAIS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, que acontecerá em Brasília/DF nos dias 12 a 15 de setembro de 2023.

Outrossim, consta também o currículo profissional do professor/palestrante Dr. Jarbas de Souza Silveira, Advogado, Graduado em Direito pela Unisepe, Faculdade de São Lourenço-MG; Pós-Graduado em Direito Público com Ênfase em Gestão Pública, com Capacitação para o Ensino no Magistério Superior pelo Instituto Damásio de Jesus; Assessor Jurídico do Município de São Lourenço - MG - Janeiro de 2014 a Dezembro de 2016, **afastando, com isso, qualquer dúvida acerca da notória especialização quanto aos temas a serem estudados.**

*Destarte*, a título de reforço argumentativo, a elaboração do ETP é **facultada** nas hipóteses de contratação direta, conforme se extrai do art. 8º da Instrução Normativa 40/2020. Apesar de a Instrução Normativa fazer referência à Lei nº 8.666/1993, observa-se que a própria Lei nº 14.133/2021, no capítulo referente às Disposições Transitórias e Finais, outorga a possibilidade de se aplicar hipóteses previstas na legislação e que façam remissão à lei 8.666/93.

Registra-se ainda a existência nos autos dos documentos da empresa que se deseja contratar, quais sejam: em fls. 16/34 constam a juntada de Cartão CNPJ (fls. 25); Certidão Negativa de Débitos Tributários do Estado de Minas Gerais (fls. 26); Certidão Negativa de Falência TJMG (fls. 27); Regularidade FGTS (fls. 28); Declaração de inexistência de impedimento e idoneidade (fls. 29); Inexistência de Menor (fls. 30); Certidão Negativa Débitos Municipais (fls. 31/32); Certidão Negativa Trabalhista (fls. 33); Certidão Positiva com Efeitos Negativas da União (fls. 34); Alteração Contratual – Junta Comercial (fls. 16/23); Atestado de Capacitação Técnica (fls. 24.), estando a empresa apta, nos termos do Acórdão nº 2.320/2010 da Primeira Câmara do TCU, e, REsp nº 997.259/RS do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria da Câmara Municipal de Linhares **OPINA FAVORAVELMENTE** a contratação de forma direta da empresa GÊNESIS CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA LTDA, visando a realização da inscrição do *vereador* JOHNATAN MARAVILHA no curso “IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANÁLISE JURÍDICA DA NOVA LEI E SEUS POTENCIAIS REFLEXOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA”, que acontecerá em BRASÍLIA/DF, nos dias 12 a 15 de setembro de 2023.

**ALERTA-SE A DIRETORIA DE SUPRIMENTOS DESTA CASA**, quanto a documentação obrigatória, certidões negativas de seguridade social (INSS) e fiscal (federal, estadual e municipal) – ainda que positivas com efeito de negativas –, e, declaração de inexistência de trabalhador menor no quadro da



# Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

empresa a ser contratada, bem como certificar a existência de tais documentos nos autos e sua validade, sob pena da sua inexistência configurar ilegalidade.

Tudo consubstanciado nos exatos termos da fundamentação dispendida acima, reiterando-se que o presente parecer possui caráter meramente opinativo, facultando-se, portanto, ao gestor público decidir de forma diversa da orientação jurídica delineada se assim o entender.

**É o parecer, s.m.j.**

Linhares/ES, em 06 de Setembro de 2023.

*(Assinado digitalmente)*

**Julielton Rodrigues**

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral