



PARECER DA PROCURADORIA

Processo nº 8635/2023.

Protocolo nº 9934/2023 (*protocolado em 23/11/2023*).

Ofício Administrativo nº 1189/2023.

Autoria: CARLITO VETTORACI LOPES DE ALMEIDA.

Assunto: OF/DG-CML/Nº 86/2023. SOLICITA AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DA EMPRESA INSTITUTO TRIÁDE CAPACITAÇÃO E CONSULTORIA LTDA, VISANDO A REALIZAÇÃO DA INSCRIÇÃO DOS SERVIDORES CARLITO VETTORACI LOPES DE ALMEIDA, JANAINA DA COSTA FLEGER, JOÃO PAULO LECCO PESSOTTI, SARAH SILVA ROSSI E THARCIO FERREIRA DEMO, NO CURSO "ELABORAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) E TERMO DE REFERÊNCIA (TR) À LUZ DA LEI Nº 14.133/21", QUE ACONTECERÁ EM VITÓRIA/ES, NOS DIAS 30 DE NOVEMBRO E 01 DE DEZEMBRO DE 2023.

RELATÓRIO

A Diretoria de Suprimentos da Câmara Municipal de Linhares submete o presente processo para análise e parecer acerca do requerimento formulado pelo *Eminente* Diretor Geral, Sr. Carlito Vettoraci Lopes de Almeida (fls. 03/06) em favor dos *servidores* CARLITO VETTORACI LOPES DE ALMEIDA, JANAINA DA COSTA FLEGER, JOÃO PAULO LECCO PESSOTTI, SARAH SILVA ROSSI E THARCIO FERREIRA DEMO, no curso "ELABORAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) E TERMO DE REFERÊNCIA (TR) À LUZ DA LEI Nº 14.133/21", que acontecerá em Vitória/ES, nos dias 30 de novembro e 01 de dezembro de 2023.

Nesse rumo de ideias, a programação do referido evento pode ser acessada através do link: <https://www.triadecapacitacao.com.br/cursos-page.php?codcurso=89> à fl. 07;

À fl. 10 a Presidência da Câmara Municipal de Linhares/ES **autoriza** a tomada de providências objetivando a realização das inscrições dos *servidores* designados ao curso.

Vencedor de preço simples (fl. 14) e Vencedores à empresa INSTITUTO TRIÁDE CAPACITAÇÃO E CONSULTORIA LTDA (fl. 15); Valores Médios para a Reserva Orçamentária (fl. 16); ordenação de despesas (fl. 18).



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Às fls. 20/35 constam a juntada de Cartão CNPJ (fls. 20); Certidão Negativa de Débitos Tributários do Estado do Espírito Santo (fls. 22); Certidão Negativa de Falência TJES (fls. 25); Regularidade FGTS (fls. 23); Inexistência de Menor (fls. 21); Certidão Negativa Débitos Municipais (fls. 24); Certidão Negativa Trabalhista (fls. 26); Certidão Positiva com Efeitos Negativas da União (fls. 27); Alteração Contratual – Junta Comercial (fls. 30/35); Atestado de Capacitação Técnica (fls. 28/29).

Nota de pré empenho emitida e juntada à fl. 38. Despacho da Diretoria de Suprimentos à *douta* Procuradoria à fls. 42.

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*:



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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 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.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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.

(...)

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



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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;

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



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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.

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



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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.

No presente caso, o curso possui o intuito de qualificar os *servidores* CARLITO VETTORACI LOPES DE ALMEIDA, JANAINA DA COSTA FLEGER, JOÃO PAULO LECCO PESSOTTI, SARAH SILVA ROSSI E THARCIO FERREIRA DEMO, no curso “ELABORAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) E TERMO DE REFERÊNCIA (TR) À LUZ DA LEI Nº 14.133/21”, que acontecerá em Vitória/ES, nos dias 30 de novembro e 01 de dezembro de 2023.

Os *servidores* Carlito Vettoraci Lopes, Tharcio Ferreira Demo e João Paulo Lecco Pessoti exercem o cargo de Diretor Geral, Procurador Geral e Procurador Jurídico (*efetivo*), *respectivamente*, estando o conteúdo programático do *supra* curso dentro das atribuições pertencentes a cada cargo.

Quanto as *servidoras* Janaina da Costa Fleger e Sarah Silva Rossi, exercem o cargo (*efetivo*) de Agente Legislativo, disciplinado pela Lei 3.839/2019, *vejamos a descrição sumária do cargo:*

CARGO	GRUPO OCUPACIONAL	CARREIRA
Agente Legislativo	Supporte Técnico	III
DESCRIÇÃO SUMÁRIA DO CARGO		
Os ocupantes do cargo têm como atribuições apoiar as atividades administrativas de assessoria a mesa Diretora e ao Plenário da Casa, bem como outros serviços de natureza administrativa e operacionais.		
DESCRIÇÃO DETALHADA DAS TAREFAS		
<ul style="list-style-type: none">- Apoiar os serviços legislativos, administrativos, técnicos, e operacionais;- Responder pelo expediente da rotina legislativa tais como: memorandos, cartas, ofícios, relatórios, ordens de serviço, instruções, bem como elaborar, sob orientação da Mesa Diretora ou do Vereador, minutos de exposições de motivos, projetos e anteprojetos de lei, decretos legislativos, portarias, resoluções, requerimentos, proposições, indicações, dentre outros expedientes da rotina legislativa;- Secretariar as sessões da câmara, comissões de estudo, de inquérito e de reuniões de trabalho, lavrando as respectivas atas, auxiliar a Mesa Diretora na organização e andamento da pauta das sessões;- Organizar arquivos e fichários, mantendo-os atualizados;- Digitar e revisar pronunciamentos e proposições legislativas;- Preparar e revisar a correspondência e trabalhos de digitação em geral;- Colaborar com procedimentos, rotineiros ou não, que contribuam par a eficácia do serviço público e- Exercer outras atividades correlatas ou complementares, inerentes à função, determinadas pelos superiores hierárquicos.		
<input type="checkbox"/> Experiência: Não exige experiência comprovada.		
<input type="checkbox"/> Requisitos para Provimento:		

Como visto, as descrições do cargo de Agente Legislativo se amoldam perfeitamente ao conteúdo programático do curso em questão, atrelado ao fato da *servidora* Janaina da Costa Fleger pertencer a Comissão de Licitação (Portaria nº 029/2023), bem como, a *servidora* Sarah Silva Rossi estar alocada na Diretoria de Suprimentos, auxiliando diretamente o setor de compras da Câmara Municipal de Linhares.

Outrossim, consta também o currículo profissional do professor/palestrante Dr. EDUARDO DOS SANTOS GUIMARÃES, Auditor do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCERJ); Mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); Bacharel em Informática e Tecnologia



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

da Informação pela Universidade do Estado do RJ (UERJ); Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Escola de Contas e Gestão do TCE-RJ (ECG); Membro da Comissão de Projetos e Pesquisas (COPEP) da Escola de Contas e Gestão do TCERJ; Coordenador do Curso de Pós Graduação em Gestão Pública do Instituto de Estudos e Pesquisas do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (IEP – MPRJ); Conselheiro da Rede Latino-Americana de Abastecimento; Autor do Livro Manual de Planejamento das Licitações Públicas. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2015, **afastando-se, com isso, quaisquer dúvidas 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 há a existência dos documentos aos autos da empresa que se deseja contratar, quais sejam: fls. 20/35 constam a juntada de Cartão CNPJ (fls. 20); Certidão Negativa de Débitos Tributários do Estado do Espírito Santo (fls. 22); Certidão Negativa de Falência TJES (fls. 25); Regularidade FGTS (fls. 23); Inexistência de Menor (fls. 21); Certidão Negativa Débitos Municipais (fls. 24); Certidão Negativa Trabalhista (fls. 26); Certidão Positiva com Efeitos Negativas da União (fls. 27); Alteração Contratual – Junta Comercial (fls. 30/35); Atestado de Capacitação Técnica (fls. 28/29) 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 INSTITUTO TRIADE CAPACITAÇÃO E CONSULTORIA LTDA, visando a realização das inscrições dos *servidores* **CARLITO VETTORACI LOPES DE ALMEIDA, JANAINA DA COSTA FLEGER, JOÃO PAULO LECCO PESSOTTI, SARAH SILVA ROSSI E THARCIO FERREIRA DEMO**, no curso “ELABORAÇÃO DE ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP) E TERMO DE REFERÊNCIA (TR) À LUZ DA LEI Nº 14.133/21”, que acontecerá em Vitória/ES, nos dias 30 de novembro e 01 de dezembro 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 empresa a ser contratada, bem como certificar a existência de tais documentos nos autos e sua validade, **sob pena da sua inexistência configurar ilegalidade.**



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Ressalta-se ainda que este órgão jurídico não possui competência para opinar sobre natureza ou qualificação técnica, quantidade e qualidade do objeto, ficando a presente manifestação adstrita às questões jurídicas, pois a segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização, com o fito de evitar conflitos de interesses, sendo necessário repartir as funções entre os servidores para que não exerçam atividades incompatíveis, como executar e fiscalizar uma mesma atividade, ou, até mesmo, usurpar competência que não lhe é devida.

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 27 de Novembro de 2023.

(Assinado digitalmente)

Julielton Rodrigues

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral