



## PARECER DA PROCURADORIA

**Processo nº 4128/2024**

**Ofício Administrativo nº 905/2024**

**Autoria:** CARLITO VETTORACI LOPES DE ALMEIDA

**Assunto:** SOLICITA AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DA EMPRESA GÊNESIS CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA LTDA, VISANDO A REALIZAÇÃO DA INSCRIÇÃO DOS VEREADORES CARLOS ALMEIDA FILHO, EDIMAR VITORAZZI, JOHNATAN DEPOLLO, MANOEL MESSIAS CALIMAN, URBANO EMÍLIO SANTOS DÁVILA E WELLINGTON VIZENTINI, NO 583º CURSO DE CAPACITAÇÃO, SOB O TEMA "REGRAS PARA A FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS PARA A LEGISLATURA 2025/2028 E ORIENTAÇÕES DE CONTROLE EXTERNO", QUE ACONTECERÁ EM BRASÍLIA/DF, NOS DIAS 25 A 28 DE JUNHO DE 2024.

### 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 (fls. 02/04) visando a contratação da empresa GÊNESIS CAPACITAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA LTDA e a inscrição dos *vereadores* CARLOS ALMEIDA FILHO, EDIMAR VITORAZZI, JOHNATAN DEPOLLO, MANOEL MESSIAS CALIMAN, URBANO EMÍLIO SANTOS DÁVILA E WELLINGTON VIZENTINI, no 583º curso de capacitação, sob o tema "REGRAS PARA A FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS PARA A LEGISLATURA 2025/2028 E ORIENTAÇÕES DE CONTROLE EXTERNO", que acontecerá em Brasília/DF, nos dias 25 a 28 de junho de 2024.

Nesse rumo de ideias, a programação do referido evento pode ser acessada às fls. 11.

À fl. 14 a Presidência da Câmara Municipal de Linhares/ES autoriza a tomada de providências objetivando a realização das inscrições dos *vereadores* designados ao curso, sendo os seguintes membros da Comissão Permanente de Planejamento da Contratação serão responsáveis pelo andamento desse processo: *a) Jackson Fabris; b) Jéssyca Marquez Santos Querendo; c) Rodrigo Molina Donatelli*, conforme Portaria Normativa nº 02/2024 e 29/2024.

Termo de Referência em fls. 49/62; *Curriculum* dos palestrantes em fl. 06/07;



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Pesquisa de preços; Portal Nacional de Contratações Públicas em fls. 43/48; Justificativa de Preço em fls. 65/68; Preço Médio da Proposta de Preço Simples em fl. 69; Valores Médios para Reserva Orçamentária em fl. 70; Vencedores de Preços Simples em fl. 72; Ordenação de Despesas em fl. 73.

Às fls. 77/81 constam a juntada de Estatuto Social; Cartão CNPJ (fl. 82); Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (fl. 83); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 84); Certidão de Regularidade FGTS (fl. 85); Certidão Negativa do Estado da Minas Gerais (fl. 86); Certidão Negativa Municipal – Belo Horizonte (fl. 87); Certidão Negativa TJMG (fl. 88); Inexistência de Menor (fl. 90); Declaração de Idoneidade (fl. 91); Atestado de Capacidade Técnica (fls. 92/95).

Despacho da Diretoria de Suprimentos à *douta* Procuradoria à fls. 102/104.

*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 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)*

Como sabido, público e notório, a Lei 8.666/1993 fora **revogada** em 30/12/2023. Ante a todo o exposto, alicerçado à fundamentação apresentada, **utilizar-se-á os trâmites licitatórios disciplinados pela Lei nº 14.133/2021**. Pois bem, adentremos a análise ao *caso in concreto*.

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



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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.*

*(...)*

*§ 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).*



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, nos termos da **Lei Federal nº 14.133/2021**, disciplina que o procedimento licitatório se inicia com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, o que se verifica nos autos em questão.

A contratação direta por inexigibilidade, nas palavras de Marçal Justen Filho, é uma "*imposição da realidade extranormativa*" (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 18. ed. São Paulo: RT, 2019, p. 594). Como decorrência disso, o rol dos incisos do artigo 74 da Lei nº 14.133 se afigura como meramente exemplificativo – "*numerus apertus*". Isso porque é impossível sistematizar todos os eventos dos quais decorrem uma inviabilidade de competição.

O inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 possibilita ao gestor público a contratação por **inexigibilidade de serviços de notória especialização**. O art. 6º, inciso XIX, da Lei nº 14.133/2021, define notória especialização como a "*qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto contratado*".

Acerca da inexigibilidade de licitação, assim dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/2021:

*Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:*

*(...)*

*III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:*

*(...)*

*f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;*

Ainda:

*Art. 6º. Para os fins desta Lei, consideram-se:*

*(...)*

*XVIII – serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:*

*(...)*

*f - 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.

Sobre o assunto, destacamos ainda o enunciado das Súmulas 39 e 225 do Tribunal de Contas da União (TCU):

*"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 8.666/1993".*

*"A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 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"*

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. Apesar disso, a **douta Diretoria de Suprimentos realizou pesquisa de preços, conforme fls. 43/48 e Justificativa** em fls. 65/68.



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

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.

No presente caso, o curso possui o intuito de qualificar os *vereadores* CARLOS ALMEIDA FILHO, EDIMAR VITORAZZI, JOHNATAN DEPOLLO, MANOEL MESSIAS CALIMAN, URBANO EMÍLIO SANTOS DÁVILA E WELLINGTON VIZENTINI, no 583º curso de capacitação, sob o tema "REGRAS PARA A FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS PARA A LEGISLATURA 2025/2028 E ORIENTAÇÕES DE CONTROLE EXTERNO", que acontecerá em Brasília/DF, nos dias 25 a 28 de junho de 2024.

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.**

Segundo o artigo 72 da Lei Federal na 14.133/2021, **o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:**

*Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:*

*I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;*

*II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);*

*III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;*

*IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;*

*V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;*



# Câmara Municipal de Linhares

## Palácio Legislativo "Antenor Elias"

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

*Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.*

*Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.*

Em análise minuciosa dos autos, percebe-se que os requisitos foram cumpridos.

Ante ao *curriculum* apresentado do professor/palestrante, **afasta-se, com isso, quaisquer dúvidas acerca da notória especialização quanto aos temas a serem estudados:**

**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.

Registra-se ainda há a existência dos documentos aos autos da empresa que se deseja contratar, quais sejam: fls. 77/81 constam a juntada de Estatuto Social; Cartão CNPJ (fl. 82); Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União (fl. 83); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 84); Certidão de Regularidade FGTS (fl. 85); Certidão Negativa do Estado da Minas Gerais (fl. 86); Certidão Negativa Municipal – Belo Horizonte (fl. 87); Certidão Negativa TJMG (fl. 88); Inexistência de Menor (fl. 90); Declaração de Idoneidade (fl. 91); Atestado de Capacidade Técnica (fls. 92/95); **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).**

Observa-se que há nas documentações acostadas certidão de Tributos da União Positiva com Efeitos de Negativa. O tema já restou disciplinado pelo Egrégio Tribunal de Contas da União, vejamos:

**Acórdão 117/2024 – Plenário – TCU. Processo nº 022.085/2023-8.**

*Como o próprio nome diz, a certidão é positiva com efeitos de negativa, ou seja, tem o mesmo valor de uma certidão negativa de débitos, sendo apta a comprovar a regularidade do contribuinte. (...) A unidade técnica frisa o caráter de rigor formal excessivo pela desconsideração de que a certidão positiva tem efeitos negativos e reforça a jurisprudência estabelecida pelo TCU(...)*

Por tais razões, a certidão positiva com efeitos de negativa deverá ser aceita pela Administração Pública, tendo em vista seu efeito legal de negativa, afastando-se assim o *formalismo excessivo*.



## 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** e a inscrição dos vereadores **CARLOS ALMEIDA FILHO, EDIMAR VITORAZZI, JOHNATAN DEPOLLO, MANOEL MESSIAS CALIMAN, URBANO EMÍLIO SANTOS DÁVILA E WELLINGTON VIZENTINI**, no 583º curso de capacitação, sob o tema "REGRAS PARA A FIXAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS PARA A LEGISLATURA 2025/2028 E ORIENTAÇÕES DE CONTROLE EXTERNO", que acontecerá em Brasília/DF, nos dias 25 a 28 de junho de 2024.

**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.

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 05 de junho de 2024.

**Ulisses Costa da Silva**  
Procurador Jurídico