PARECER DA PROCURADORIA

Processo nº 5973/2024.
Protocolo nº 7195/2024 *(protocolado em 13/08/2024).*
Ofício Administrativo nº 1252/2024.
Autoria: EDIMAR VITORAZZI.

Assunto: SOLICITA AUTORIZAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DA EMPRESA INSTITUTO GLOBAL DE ADMISTRAÇÃO PÚBLICA, VISANDO A REALIZAÇÃO DA INSCRIÇÃO DO VEREADOR EDIMAR VITORAZZI NO 591º CURSO DE CAPACITAÇÃO QUE ACONTECERÁ NOS DIAS 20 À 23 DE AGOSTO DE 2024 NA CIDADE DE BELO HORIZONTE- MG.

RELATÓRIO

A Diretoria de Suprimentos da Câmara Municipal de Linhares submete o presente processo para análise e parecer acerca do requerimento formulado (fls. 02/06) para a contratação da empresa **INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LTDA**, visando a realização da inscrição do *vereador* **EDIMAR VITORAZZI** no 591º Curso com o tema "A ATUAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL E A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA" que acontecerá nos dias 20 à 23 de AGOSTO de 2024, na cidade de BELO HORIZONTE – MG.

Nesse rumo de ideias, a programação do referido evento pode ser acessada através do link: *https://www.globaladministracaopublica.com.br/agenda/agenda_detalhes.asp?id=406* e em fl. 06.

Pois bem, à fl. 09 a Presidência da Câmara Municipal de Linhares/ES **AUTORIZA** a tomada de providências objetivando a realização da inscrição do vereador, sendo os seguintes membros da Comissão Permanente de Planejamento da Contratação serão responsáveis pelo andamento desse processo: *a) Jackson Fabris; b) Danielli Sant'ana Bobbio; c) Sarah Silva Rossi; d) Rodrigo Molina Donatelli; e) Jéssyca Marquez Santos Querendo*, conforme Portaria Normativa nº 041/2024 (fl. 21).

Pesquisa de Preço em fls. 22/37; **Termo de Referência** em fls. 38/51; **Justificativa de Preço** em fls. 54/57; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 58; Vencedores de Preços Simples para **INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRACAO PUBLICA LTDA** em fl. 61; Valores Médios para Reserva Orçamentária em fl. 59; Ordenação de Despesas em fl. 62.

Às fls. 64/82 constam a juntada de documentos: Contrato Social (fls. 64/70); Cartão CNPJ (fl. 71); Certidão Negativa da União (fl. 72); Certidão Negativa da Fazenda Estadual Minas Gerais (fl. 75);

Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 73); Certidão Negativa Municipal de Belo Horizonte (fl. 76); Certificado de Regularização do FGTS (fl. 74); Certidão Negativa Falência TJMG (fl. 77); Optante pelo Simples (fl. 78); Declaração Inexistência de Menores (fl. 79); Declaração de Idoneidade (fl. 80); Atestado de Capacitação Técnica (fls. 81/82);

Nota de pré empenho emitida e juntada à fl. 85; Despacho da Diretoria de Suprimentos à *douta* Procuradoria à fls. 89/91.

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 concretu*.

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. 5° alterou o art. 39 da Constituição Federal com a seguinte redação do parágrafo segundo:

> *Art. 39.*
> *(...)*
> *§ 2° 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.

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 n° 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.*

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 Preço** em publicações no PNCP (fls. 22/37) dos Atos de Contratação Direta, com os respectivos valores homologados, dos seguintes órgãos: CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES/ES, CÂMARA MUNICIPAL DE SOORETAMA/ES, CÂMARA MUNICIPAL DE CAMBUQUIRA/MG e CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALTO/MG; Realizou também **Termo de Referência** em fls. 38/51; **Justificativa de Preço** em fls. 54/57; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 58; Vencedores de Preços Simples para **INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRACAO PUBLICA LTDA** em fl. 61; Valores Médios para Reserva Orçamentária em fl. 59; Ordenação de Despesas em fl. 62.

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

> *"(...) para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e consequentemente 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 o *vereador* **EDIMAR VITORAZZI**, no 591º curso de capacitação, sob o tema *"A ATUAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL E A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA"*, que acontecerá em Belo Horizonte/MG, nos dias 20 a 23 de agosto de 2024.

Pois bem, 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;
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, sendo o inciso I em fls. 02/06 e **Termo de Referência** em fls. 38/51. *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.

Já os incisos II e IV, houve **Pesquisa de Preço** em fls. 22/37; **Termo de Referência** em fls. 38/51; **Justificativa de Preço** em fls. 54/57; Preço Médio da Proposta de Preços Simples em fl. 58; Vencedores de Preços Simples para **INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRACAO PUBLICA LTDA** em fl. 61; Valores Médios para Reserva Orçamentária em fl. 59; Ordenação de Despesas em fl. 62 e **Nota de pré empenho** em fl. 85.

Quanto ao inciso III, restará cumprido ante o presente *parecer jurídico.*

Quanto aos incisos V, VI, VII e VIII restam atendidos à luz das fls. 02/06, 38/51. Em análise a documentação da empresa contratada **INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LTDA**, percebe-se que se trata de empresa de renome nacional com **autorização** do ordenador de despesas, conforme fl. 9. Percebe-se ainda que há nos autos atestado de capacitação técnica em fls. 81/82, ratificando-se tal entendimento.

Ante ao *curriculum* apresentado do professor/palestrante em fl. 40, **afasta-se quaisquer dúvidas acerca da notória especialização quanto aos temas a serem estudados**:

> **Dr. Éder Lima Palma**, *Advogado, Graduado em Direito pela Unisepe, Faculdade de São Lourenço-MG; Pós-Graduando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MINAS); Pós Graduado em Direito Eleitoral com Capacitação para o Ensino no Magistério Superior e Pós Graduado em Planejamento e Orçamento Público. Coordenador Acadêmico da Empresa Gênesis Capacitação em Gestão Pública e Instituto Global de Administração Pública. Palestrante com mais de 500 cursos ministrados na área de Administração Pública.*

Registra-se ainda há a existência dos documentos aos autos da empresa que se deseja contratar, *quais sejam*: fls. 64/82 constam a juntada: Contrato Social (fls. 64/70); Cartão CNPJ (fl. 71); Certidão Negativa da União (fl. 72); Certidão Negativa da Fazenda Estadual Minas Gerais (fl. 75); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (fl. 73); Certidão Negativa Municipal de Belo Horizonte (fl. 76); Certificado de Regularização do FGTS (fl. 74); Certidão Negativa Falência TJMG (fl. 77); Optante pelo Simples (fl. 78); Declaração Inexistência de Menores (fl. 79); Declaração de Idoneidade (fl. 80); Atestado de Capacitação Técnica (fls. 81/82), **estando a empresa apta, nos termos do Acórdão n° 2.320/2010 da Primeira Câmara do TCU,** e, **REsp n° 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 por *inexigibilidade* a empresa **INSTITUTO GLOBAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LTDA**, visando a realização da inscrição do *vereador* **EDIMAR VITORAZZI**, no 591º curso de capacitação, sob o tema *"A ATUAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL E A NATUREZA JURÍDICA DAS DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NA FISCALIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA"*, que acontecerá em Belo Horizonte/MG, nos dias 20 a 23 de agosto 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), 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 15 de Agosto de 2024.

ASSINADO DIGITALMENTE
JULIELTON RODRIGUES
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

(Assinado digitalmente)

Julielton Rodrigues

Assessor Especial de Gabinete do Procurador-Geral