

PROCESSO ADMINISTRATIVO E-DOC Nº 18866/2023
INTERESSADO: GERENCIA DE GESTÃO DE PESSOAS - GGPE
REFERÊNCIA: CURSO CAPACITAÇÃO - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 034/2023

PARECER Nº 445/2023

I. RELATÓRIO

Vieram os autos a esta Câmara Técnica de Licitações e Contratos referente a solicitação de contratação direta com **MINHA CASA LEGAL REGULARIZAÇÃO LTDA**, inscrita no CNPJ com o nº 09.259.689/0001-48, para inscrição de 02 (duas) colaboradoras no "**III Congresso Nacional de Regularização Fundiária - REURB-E**", a ser realizado entre os dias 30 e 31 de outubro de 2023, na cidade de São Paulo/SP.

Acentuamos que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, nos autos do processo administrativo em epígrafe, até a presente data. Deste modo, incumbe, a este setor, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Em justificativa a substituta da Coordenadora de Desenvolvimento de Pessoas (CDEP), descreve, fls. 12/13 que:
(...)

O **CONGRESSO REURB 2023** é promovido pela **MINHA CASA LEGAL REGULARIZAÇÃO** e será realizado EM SÃO PAULO-SP, dos dias 30 à 31 de Outubro.

Importante salientar também que o que será exposto na feira, atende ao que a empresa precisa, e os promotores têm a expertise necessária para o cumprimento das exigências que definem a Inexigibilidade.

Isso dito, consideramos o atendimento às prerrogativas expressas no Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios, no seu Artigo 121, Inciso I, letra "f", o qual foi formatado com base na Lei 13.303/16.

Pelo exposto encaminhamos a proposta do **CONGRESSO REURB 2023**, tendo como taxa de inscrição o valor de R\$ 1.600,00, por cada colaborador autorizado a participar, totalizando o valor de R\$ 3.200,00. Restamos dizer que o valor está compatível com o praticado no mercado para eventos deste tipo, a exemplo do folder/proposta que vai anexado ao processo.

Meciana Muniz Pinheiro Silva
Coordenadora
CDEP nº 20.632-02
DESO

Também fora anexada ao processo, a Justificativa Técnica assinada pela Gerente de Topografia e Regularização Fundiária, *Acácia Regina Resende Setton*, às fls. 8/9, onde pontua que "*A REURB-E se apresenta como uma possível ferramenta que possibilitará uma rota alternativa à regularização fundiária que se dará entre ente de demanda, no caso a DESO, e os municípios contemplados pelos serviços de saneamento básico onde estão instalados os equipamentos a serem regularizados. Deste modo, almeja-se um processo mais curto e dinâmico, quando houver parceria e participação das autoridades municipais*".

É o que se tem de importante a relatar.

II. ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, temos a considerar que, a exigência constitucional de realização de procedimento licitatório para as contratações da Administração Pública não é absoluta, tanto que o próprio texto do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece ressalvas para os casos especificados na lei. As possíveis exceções à regra são de 02 (dois) tipos: ou a licitação é impossível de ser realizada, por inviabilidade de competição (a competição é a razão de ser da licitação), e estaremos frente a um caso de *Inexigibilidade de Licitação*, ou a licitação é possível de ser realizada, mas inconveniente ao interesse público, por prevalecerem outros valores tutelados pela ordem jurídica, por razões econômicas, temporais, de política governamental, ou até mesmo por ser inócua, e estaremos frente a um caso de *Dispensa de Licitação*.

Vejamos o texto legal:

"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 e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a 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". (grifos nossos).

Como se vê, a realização de um procedimento licitatório decorre essencialmente do princípio da indisponibilidade dos bens e interesse públicos. É por essa razão que a lei definiu critério objetivo, quando admite a contratação sem licitação, critérios estes que constituem em indicativos dos casos de dispensa e inexigibilidade que podem e devem ser utilizados. Estes limites traçados pelo legislador para a adoção dos procedimentos da dispensa e inexigibilidade decorrem da necessidade de preservar-lhe a legalidade e a licitude.

Toda contratação pela Administração, quer na forma direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, quer nos casos em que esta decorra de prévio procedimento licitatório, faz-se necessário o cumprimento do procedimento denominado *fase interna da licitação*.

Por outro lado, há controvérsias com relação a contratação de cursos pela Administração Pública considerando a possibilidade de dois tipos de cursos: **abertos** e **fechados**. Considerando a formatação do curso objeto desta contratação, trata-se de um, **curso aberto**, necessário a capacitação de 02 (dois) treinandos:

LEVANTAMENTO DE INVESTIMENTO COM TREINAMENTO 2023					
ÓRGÃO	EVENTO	Nº DE TREINANDOS	CARGA HORÁRIA	MODALIDADE E PERÍODO	VALOR DO INVESTIMENTO
MINHA CASA LEGAL REGULARIZAÇÃO LTDA	REURB 2023	2	16h	30 À 31 de Outubro em São Paulo- SP	R\$ 1.600,00
					TOTAL: 3.200,00

A contratação, em situações como esta, encontra-se prevista no art. 121 do RILC c/c art.30 da Lei nº 13.303/2016. Vejamos:

"Art. 121 - A contratação direta pela DESO será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:

II – Contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...) omissis;

f) Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal";

O inciso II do artigo supra, contempla a hipótese de inviabilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos (exceto serviço de publicidade), com profissionais ou empresas de notória especialização. Não fazendo mais a referência a singularidade que previa a 8.666/93, apesar de que o serviço técnico estar revestido de essencialidade, ou seja, deve ser relevante e necessário para satisfazer o interesse do órgão contratante.

A contratação mediante o art. 121, II, exige a comprovação de dois requisitos, quais sejam: **prestação de serviço técnico e realizado por profissionais de notória especialização**.

No que tange aos cursos de capacitação e aperfeiçoamento de servidores, a doutrina e as decisões do Tribunal de Contas entendem que pode se configurar a situação de inexigibilidade, desde que se pretenda a prestação de serviço por profissional ou empresa especializada, aqui, MINHA CASA LEGAL REGULARIZAÇÃO LTDA. Outro requisito para esses cursos é que haja uma adaptação do conteúdo a ser transmitido à rotina desempenhada por servidores de determinada repartição, o que na presente situação, se configura verdadeiramente na rotina desta entidade, regida pela Lei nº 13.303/2016, possibilitando assim o entendimento sobre a eficácia da aplicabilidade da Lei Federal 13465/2017 para regularização fundiária de imóveis ocupados para serviços de saneamento básico em Sergipe, de modo a otimizar os processos atualmente adotados pela Companhia de Saneamento de Sergipe para os devidos fins.

A caracterização da "notória especialização" oferece menos dificuldades ao intérprete e aplicador da lei do que a caracterização da "natureza singular do serviço", uma vez que sua definição se encontra expressamente prevista no artigo 121, § 1º, do RILC: *§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou a 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, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.*

Abaixo, exemplos de acórdãos do TCU:

Acórdão 654/2004 – 2º Câmara:

"4. Ademais, assiste razão aos gestores quanto à regularidade da contratação de treinamento mediante inexigibilidade de licitação, uma vez que este Tribunal já decidiu, em sessão plenária de 15/7/1998, '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 8.666/1993' (Decisão nº 439/1998 - Plenário - TCU)." (destacou-se)

Acórdão 412/2008 – Plenário:

"O gestor, cujas alegações de defesa ora se analisa, adotou o entendimento referido no primeiro caso ao entender que a singularidade está ligada ao fato de a oportunidade da contratação do curso/treinamento levar em conta data e local em que os referidos cursos/treinamentos foram realizados, ao mesmo tempo em que essas características são compatibilizadas com as necessidades de qualificação e com a disponibilidade orçamentária do órgão (fl. 1.277 do Vol. 6 do Anexo XII). Portanto, considerando que o gestor agiu de acordo com entendimento do Tribunal (Decisão n. 439/1998 - Plenário) e com o posicionamento de renomado doutrinador (Marçal Justen Filho), entende-se que a sua defesa deva ser acatada."

Por sua vez, a Orientação Normativa nº 18, da AGU, consolidou a possibilidade, em tese, de se contratar inscrição em cursos abertos por meio de inexigibilidade, quanto também em interpretação sistêmica não veda a contratação direta para cursos fechados. Confira-se:

"Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista."

Assim, se interpretada estritamente, a referida Orientação Normativa poderia conduzir ao seguinte raciocínio: a contratação direta fundada no art. 121, II do RILC para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal em curso fechado jamais poderia ser realizada com pessoa jurídica. No

entanto, o art.30 da lei 13.303/2016, não fez nenhuma distinção entre contratar pessoas físicas ou jurídicas.

Por conseguinte, os cursos aberto para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal notabilizasse pela *"marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes"*, ou seja, se resulta de *"um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para satisfação do interesse público em causa"*, há de se reconhecer a singularidade que, aliada à notória especialização da pessoa física ou jurídica dará azo à contratação direta fundada na inviabilidade de licitação.

Por outras palavras, se o treinamento a ser contratado puder ser prestado de maneira tal que não haja a possibilidade de indicação de um processo objetivo de seleção pautado na comparabilidade de serviços, outra opção não há senão se reconhecer a inexigibilidade.

Do mesmo modo, faz-se necessário cumprir com o requisito da *notória especialização*, o que significa dizer que aquela empresa ou aquele profissional contratado pela Administração Pública deve possuir maior habilitação do que o padrão existente no mercado, habilitação esta que deve ser reconhecida pela sociedade.

Assim, a notória especialização da contratada deve ser analisada pela Administração tendo como parâmetro a avaliação da empresa e do serviço prestado, sendo anexado atestados de capacidade técnica, fls.39 ut 41.

É notoriamente sabido que na maioria das vezes, como no caso concreto, é difícil estabelecer padrões adequados de competição para escolher de forma impessoal entre diferentes pessoas jurídicas, professores ou cursos, tornando-se complicado comparar o talento e a capacidade didática de cada uma delas.

Conforme JUSTIFICATIVA da Coordenadora de Desenvolvimento de Pessoas – 2.0.03.02/CDPE anexa ao presente processo, o congresso é considerado como curso aberto e, o valor da proposta está compatível com o preço de mercado custando o evento valor global de **R\$ 3.200,00** (três mil e duzentos reais).

Atendendo determinação insculpida no **§ 3º do art. 195** da Constituição Federal, a empresa comprovou estar regular com a seguridade social, apresentando a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, abrangendo as Contribuições Previdenciárias e às de Terceiros (**INSS**) e CRF (**FGTS**) no prazo de validade, como também, a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (**CNDT**), comprovando a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, em conformidade com a Lei nº 12.440, de 07/07/2011. Ainda em cumprimento à Resolução nº 208/01 do T.C.E/ SE apresentou a Certidão Negativa de Débitos Municipal.

A nossa manifestação será sempre de natureza opinativa e, portanto, não vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada da consultoria jurídica, ou seja, o presente opinativo tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opinamos pela possibilidade jurídica da contratação direta da **MINHA CASA LEGAL REGULARIZAÇÃO LTDA**, CNPJ nº 09.259.689/0001-48, através da **Inexigibilidade de Licitação nº 034/2023**, com fulcro no **art. 121, inciso II do RILC**, c/c com **Art. 30, aliena "f"**, da **Lei nº 13.303/2016**, para inscrição no Congresso Nacional de Regularização Fundiária, por encontrar amparo na legislação vigente, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros que escapam da análise desta Câmara Técnica de Licitações e Contratos.