



PROCESSO ADMINISTRATIVO E-DOC Nº 17899/2024

INTERESSADOS: GERÊNCIA DE APOIO ADMINISTRATIVO - GAAD

GERÊNCIA DE GESTÃO DE PESSOAS - GGPE

COORDENAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS - CDPE

ASSUNTO: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 032/2024

PARECER Nº 445/2024

EMENTA: Curso Aberto. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Possibilidade de contratação direta. Conteúdo a ser transmitido à rotina desempenhada por servidores de determinada repartição. Possibilidade jurídica. Inexigibilidade, art.121, inciso II, alínea 'f' do Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios, e art. 30 da lei 13.303 de 30 de junho de 2016.

I. RELATÓRIO

Vem ao exame desta subscritora, o processo administrativo acima epigrafado, que trata da contratação da **ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S.A**, inscrita no CNPJ 86.781.069/0001-15, através do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 032/2024, para a **"SEMINÁRIO NACIONAL DISPENSA, INEXIGIBILIDADE E A INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS – NOVIDADES, ATUALIDADES E POLÊMICAS"**, promovido pela proponente, a ser realizado nos dias 16 e 17 de setembro de 2024, presencialmente na cidade São Paulo/S, com carga horária de 16 (dezesesseis) horas.

Acompanham os autos os seguintes documentos:

- 1 – *Solicitação de Licitação nº 429/2024;*
- 2 – *Autorização para participação em treinamento/Relação nominal dos participantes;*
- 3 – *Termo de Referência com Check-list;*
- 4 – *Justificativa Técnica pela CDPE;*
- 5 – *C.I nº 4701/2024-DESO, de 16/07/2024;*
- 6 – *C.I nº 4822/2024-DESO, de 22/07/2024;*
- 7 – *Proposta Comercial da proponente e Certidões Negativas;*
- 8 – *Justificativa Técnica pela CDPE;*
- 9 – *Pesquisas/Cotações de Mercado;*

Preliminarmente, convém salientar que o Parecer sobre o assunto em questão, tem como base os documentos anexados ao processo, incumbindo a esta Assessoria prestar consultoria sob o âmbito jurídico, não lhe competindo adentrar em questões relacionadas à conveniência e discricionariedade dos atos praticados, nem analisar os aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

O Parecer será fundamentado sempre se atentando aos princípios gerais do Direito Administrativo, bem como e em especial aos princípios da legalidade, da impessoalidade, igualdade e probidade administrativa, todos com fundamento jurídico no artigo da Lei de Licitações.

A área solicitante do processo de contratação, ora a **Gerência de Apoio Administrativo – 2.0.05.00/GAAD**, através do seu gerente *José Gregório dos Santos Filho*, apresentou a seguinte manifestação às fls. 10 (C.I nº 4701/2024):

"O presente seminário, organizado pela Zênite, renomada empresa do ramo de capacitação profissional ligada às contratações públicas, tem a finalidade de preparar os agentes públicos sobre as alterações e polêmicas das principais hipóteses de contratação direta. Além disso, fazer compreender os entendimentos e posicionamentos do TCU que devem guiar a interpretação e

a aplicação da nova Lei. Nesse sentido, também visa ao domínio das boas práticas para o enquadramento e a instrução segura dos processos de dispensa e de inexigibilidade por meio de uma abordagem aplicada. A participação neste evento visa atualizar o gestor, bem como proporcionar uma troca de informação experiências com os demais servidores públicos, melhorando as aquisições e a gestão de nossos contratos. Importante salientar que a nova lei de licitações terá aplicação subsidiária em relação a lei 13.303/2016 (lei das estatais), o que faz com que a participação do supramencionado gestor seja de fundamental importância nesse novo diálogo entre as leis, sem contar que será oferecido conteúdo atualizado sobre as disposições do tribunal de contas da união nos mais diversos temas. O Seminário Nacional ocorrerá na cidade de São Paulo/SP, nos dias 16 e 17 de Setembro de 2024, totalizando uma carga horária de 16 horas. Informamos outrossim, que os valores com inscrição serão custeados com a rubrica de despesas com pessoal da própria GAAD."

Também se manifestou às fls. 12 o diretor da área solicitante do processo, ora a **Diretoria de Gestão Corporativa – DGC**, Sr. Ricardo Pereira Simões dos Reis, aduzindo que: (C.I nº 4822/2024):

"A presente comunicação tem como objetivo solicitar a participação do Diretor de Gestão Corporativa, o Sr. Ricardo Pereira Simões dos Reis, no Seminário Nacional organizado pela Zênite, a ser realizado nos dias 16 e 17 de setembro de 2024, na cidade de São Paulo/SP, com uma carga horária total de 16 horas. A Zênite, uma renomada empresa no ramo de capacitação profissional voltada às contratações públicas, promoverá este seminário com o intuito de preparar os agentes públicos para as recentes alterações e polêmicas nas principais hipóteses de contratação direta. O evento visa elucidar os entendimentos e posicionamentos do Tribunal de Contas da União (TCU), essenciais para a interpretação e aplicação da nova lei de licitações, que terá aplicação subsidiária à Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais). A participação do Sr. Ricardo Pereira Simões dos Reis é de fundamental importância, uma vez que a Diretoria de Gestão Corporativa é responsável pela gestão da maioria dos contratos da Companhia e a área demandante é diretamente vinculada à DGC. Além de proporcionar uma atualização crucial para o gestor, o evento também permitirá a troca de informações e experiências com outros servidores públicos, aprimorando as aquisições e a gestão dos nossos contratos. Ressaltamos que os valores referentes à inscrição serão custeados pela rubrica de despesas com pessoal da própria GAAD."

Já a Coordenação de Desenvolvimento de Pessoas – 2.0.03.02/CDPE, através da colaboradora Ana Paula Amorim dos Santos, apresentou também a seguinte justificativa:

"O documento apresentado objetiva explicar, ainda que de maneira breve, porque contratar inscrição em curso aberto por Inexigibilidade. Os cursos abertos são atividades de treinamento abertos ao mercado, ou seja, são disponibilizados ao público em geral, sendo definido pelo seu executor as regras de realização, o conteúdo programático, metodologia, a data de realização, de modo que os interessados analisam a conveniência desses fatores e, atendendo às suas necessidades, fazem suas inscrições. Para aplicarmos a Inexigibilidade, faz-se necessário que o serviço seja singular, de notória especialização e que seja inviável a competição. No caso em apreço, essas características ficam mais evidentes, na medida em que naquele período, e com aquelas especificações, somente está no mercado o evento em apreço. Ou seja, também não há competição. O SEMINÁRIO NACIONAL DISPENSA, INEXIGIBILIDADE E A INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS – NOVIDADES, ATUALIDADES E POLÊMICAS será promovido pela Zenite Informação e Consultoria S/A e será realizado em São Paulo - SP nos dias

16 e 17 de setembro de 2024. Importante salientar também que o conteúdo da capacitação 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 SEMINÁRIO NACIONAL DISPENSA, INEXIGIBILIDADE E A INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS – NOVIDADES, ATUALIDADES E POLÊMICAS tendo como taxa de inscrição o valor de R\$ 5775,00 (cinco mil e setecentos e setenta e cinco reais) e perfazendo o total de R\$ 11.550,00 (onze mil e quinhentos e cinquenta reais) para a inscrição de 2 empregados, sendo os colaboradores: RICARDO PEREIRA SIMOES DOS REIS e JOSE GREGORIO DOS SANTOS FILHO. Restamos dizer que o valor está compatível com o praticado no mercado para eventos deste tipo, a exemplo dos folders que vão anexado ao processo”.

É o breve relatório.

II. FUNDAMENTO FÁTICO E JURÍDICO

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 artigo 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 empregados desta Companhia, mais precisamente aos colaboradores lotados na CPL.

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

"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:

[...]

f) Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

O inciso II do artigo acima, 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 mais fazendo referência a singularidade que previa anteriormente a Lei nº 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 artigo 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 profissional especializado, aqui, curso de capacitação da **ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A**, com palestrantes de diversos ramos com cabedal intelectual aprimorado para trazer novos conhecimentos. 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 13.303/2016, concessionária de saneamento e prestação de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário com a necessidade de profissionais capacitados para realizar tarefas envolvidas com o planejamento da prestadora de serviços públicos, delegatária legal do Estado. (grifamos)

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 Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios:

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

(...)

§ 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".

Comentando sobre a matéria ora enfocada, assim se posiciona o renomado administrativista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes - "Vade-Mécum de Licitações e Contratos. 2ª. Edição. Editora Fórum. Belo Horizonte. 2005, p. 254".

"É também inexigível a licitação para a matrícula de servidor em curso oferecido por instituição privada de treinamento, porque esses eventos são realizados em períodos determinados, mostrando-se inviável a competição".

O Tribunal de Contas da União – TCU, referendou no Acórdão nº 654/2004 - Segunda Câmara e no Acórdão nº 412/2008 - Plenário, a autorização da contratação direta:

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)." (grifamos).

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."

Como se vê, assiste razão aos gestores quanto à regularidade da contratação de treinamento mediante inexigibilidade de licitação, uma vez 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 artigo 121 do Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios da DESO, combinado com o artigo 30 da Lei nº 13.303/2016.

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

Aliás, essa realidade já foi reconhecida pela doutrina do direito administrativo. O mestre IVAN BARBOSA RIGOLIN, em sua obra "Manual prático das licitações, Lei n. 8.666/93, p. 120., ao discorrer sobre o enquadramento legal de natureza singular empregado pela legislação ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal afirma que:

"A metodologia empregada, o sistema pedagógico, o material e os recursos didáticos, os diferentes instrutores, o enfoque das matérias, a preocupação ideológica, assim como todas as demais questões fundamentais, relacionadas com a prestação final do serviço e com os seus resultados - que são o que afinal importa obter -, nada disso pode ser predeterminado ou adrede escolhido pela Administração contratante. Aí reside a marca inconfundível do autor dos serviços de natureza singular, que não executa



projeto prévio e conhecido de todos mas desenvolve técnica apenas sua, que pode inclusive variar a cada novo trabalho, aperfeiçoando-se continuamente”.

Por todas essas razões, entendeu a lei de licitações de classificar na categoria de serviço técnico profissional especializado, o trabalho de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal da Administração, por particulares (pessoas físicas ou jurídicas); sendo de natureza singular o serviço, será fatalmente diferente um treinamento de outro, ainda que sobre os mesmos temas, quando ministrado por particulares diversos.

Como já exaustivamente demonstrado, a aplicação da lei deve ser compatível com a realidade em que está inserida, só assim o direito atinge seus fins de assegurar a justiça e a equidade social. Nesse sentido, a doutrina e a jurisprudência defendem o posicionamento de que a inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Assim, desponta com clareza que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, na atualidade, é regra geral, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador.

Atendendo determinação insculpida no § 3º do art. 195 da Constituição Federal, a **ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A**, inscrita no CNPJ 86.781.069/0001-15, 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. E, ainda, em cumprimento à Resolução nº 208/01 do TCE/SE apresentou a Certidão Negativa de Débitos Municipal, fornecida pela Secretaria Municipal.

Registro, por fim, que a nossa manifestação é de natureza opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer, ou seja, o presente opinativo tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

Diante do exposto, opinamos pela possibilidade jurídica da contratação através da **Inexigibilidade de Licitação nº 032/2024**, com fulcro no artigo 121, inciso II, alínea “f” do RILC, c/c com art. 30, alínea “f”, da Lei nº 13.303/2016, com a **ZÊNITE INFORMAÇÃO E CONSULTORIA S/A**, inscrita no CNPJ 86.781.069/0001-15, pelo valor de **R\$ 11.550,00 (onze mil e quinhentos e cinquenta reais)** para a inscrição de 2 (dois) colaboradores da DESO no **“SEMINÁRIO NACIONAL DISPENSA, INEXIGIBILIDADE E A INSTRUÇÃO DOS PROCESSOS – NOVIDADES, ATUALIDADES E POLÊMICAS”**, por encontrar amparo na legislação vigente, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos pertinentes, preço ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente.

Esta Companhia fará uso da prerrogativa estatuída no artigo 130, inciso II, combinado com o § 1º do Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios (RILC), ou seja, substituirá o Contrato pela Ordem de Serviço, por se tratar de inexigibilidade com valor abaixo do determinado no art. 120, inciso I do RILC.

Como condição para sua eficácia, a Inexigibilidade deverá ser ratificada pelo Presidente da Companhia, após o que deverá ser publicada no Diário Oficial do Estado e no site eletrônico.

Finalmente, vale ressaltar que a contratação de cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal revela-se como providência louvável da Administração Pública, na medida em que se busca o aprimoramento dos seus servidores através dos cursos desenvolvidos por escolas e profissionais de qualidade reconhecida, promovendo-se a atualização e especialização do corpo administrativo, tendo-se em foco a melhoria na prestação do serviço público em cumprimento ao próprio princípio constitucional da eficiência.



Este é o Parecer que submetemos à superior consideração.

Aracaju/SE, 11 de setembro de 2024.


VINÍCIUS ARAGÃO SANTIAGO COSTA
ADVOGADO/DESO – OAB/SE 4.876
Câmara Técnica de Licitações e Contratos
Superintendência Jurídica da DESO
1.1.00.00/SJUR

VINICIUS ARAGAO SANTIAGO
COSTA:013994655 11
Assinado de forma digital por VINICIUS ARAGAO SANTIAGO
COSTA:01399465511

APROVO o Parecer Jurídico nº 445/2024. André Luís Pereira Oliveira. Superintendente Jurídico da DESO.

RATIFICO o Parecer Jurídico nº 445/2024 e HOMO-LOGO o Processo Administrativo E-Doc nº 17899/2024. Luciano Gois Paul. Diretor-Presidente da DESO.