CONTRATAÇÃO DE CURSO DE APERFEIÇOAMENTO DE SERVIDORES. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

Marcelo Oliveira dos Santos

Consultor jurídico do Poder Judiciário do Paraná.

RELATÓRIO

1. Neste expediente, o Departamento do Patrimônio (DP) solicita a realização do curso denominado "A função dos assessores [consultores] jurídicos: controle da legalidade nos processos de licitações e contratações diretas, pela empresa JML Consultoria e Eventos, nos dias 24 e 25 de outubro de 2019, na cidade de Curitiba. Em seu requerimento, o DP destaca que o evento evitará custos com diárias e deslocamentos dos servidores, indicando a participação de dois assessores [consultores] jurídicos lotados naquele setor.

2. De acordo com informação da Escola de Servidores da Justiça Estadual (Eseje), "o curso repassará aos participantes as informações necessárias para a solução técnica adequada às situações casuísticas que lhes são submetidas, bem como melhor orientar o corpo operacional dos órgãos e entidades onde atuam; proporcionar aprimoramento profissional do servidor/agente público, contribuindo para sua ascensão funcional, maior eficiência nos processos de contratação de coisas, obras e serviços; apresentar uma visão sistêmica dos processos de contratação; e capacitar os profissionais para minimizar sua responsabilização nos processos em que atuam".

3. Informou a Eseje, ainda, que há interesse em participar do curso por parte de servidores da Assessoria Jurídica do Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC), com indicação de dois nomes.

4. Mediante despacho, a Eseje manifestou-se no sentido de que, "diante da grande utilidade do curso em pauta, conforme destacado, além das duas vagas ao Departamento do Patrimônio, [...] [é] pertinente que sejam abertas outras 28 vagas, totalizando 30 vagas [...]", indicando que o quantitativo de vagas desencadearia uma redução de 68,19% do valor original da proposta.

5. Complementando a pesquisa de preços apresentada nos autos, a Eseje informou que o custeio total com as inscrições dos trinta servidores implicará no aporte de R$ 38.000,00 [...].

6. Após receber o feito, a Assessoria Jurídica da Eseje manifestou-se favoravelmente à contratação da empresa, demonstrando a sua regularidade fiscal e a ausência de impedimentos para contratar com a Administração [conforme documentos anexados ao expediente]. Ressalvou, no final, a necessidade de análise sobre a viabilidade financeira e orçamentária, a ser feita pelo Departamento Econômico e Financeiro (DEF).

7. O Departamento Econômico e Financeiro (DEF) se manifestou, informando que, "em face da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), [da] Lei Orçamentária, [da] Lei de Diretrizes e [do] consequente impacto financeiro com a despesa, e verificando os controles existentes na Divisão, conclui-se que os saldos globais orçamentários e financeiros permitem que se acrescente a referida despesa".

8. É a síntese do necessário.

FUNDAMENTAÇÃO

9. Impende assinalar, inicialmente, a desnecessidade de discorrer sobre a importância do treinamento e aperfeiçoamento de servidores para excelência do serviço público, porquanto as capacitações contribuem sobremaneira para o desenvolvimento de competências institucionais e individuais relativas à temática, sobretudo pelo acesso democrático às informações e pela troca de experiências adquiridas.

10. Nota-se que a proposta de realização de curso atende à determinação legal de que o Estado deve promover cursos de aperfeiçoamento, conferências e congressos destinados a seus servidores. Nesse sentido, a Eseje foi criada pela Resolução nº 9/2007, cujos objetivos e finalidades consistem na formação, na capacitação, no aperfeiçoamento e no treinamento de servidores a bem do serviço público.

11. Posto isso, enfatiza-se que é possível, excepcionalmente, no interesse da Administração, a participação de servidores em cursos externos de natureza singular, definidos como aqueles que não se baseiam em técnicas e métodos padronizados de ensino que possam ser normalmente encontrados no mercado.

12. Sendo assim, a princípio, o curso analisado enquadra-se na hipótese de excepcionalidade. Todavia, cabe examinar se estão presentes, no caso em apreço, os pressupostos para caracterização da dispensa ou inexigibilidade de licitação previsto na lei de regência.

13. Hely Lopes Meirelles[1] sustenta:

> [...] A licitação dispensada é aquela que a própria lei declarou como tal (artigo 17, I e II). [...] Licitação dispensável é toda aquela que a Administração pode dispensar se assim lhe convier (artigo 24.). [...] Ocorre a inexigibilidade de licitação quando há impossibilidade jurídica de

> competição entre os contratantes, quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela Administração. [...] Assim, o artigo 25 refere-se genericamente à inviabilidade de competição [...].

14. Nota-se que, nos casos de licitação dispensável, o administrador tem a faculdade de licitar ou não, enquanto na inexigibilidade é impossível a realização do procedimento por ausência de competitividade no mercado, para escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

15. No tocante à contratação de cursos abertos de capacitação, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes[2] leciona: "[...] 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 [...]".

16. Reconhecendo também a inviabilidade de competição para contratação de treinamentos, Antônio Carlos Cintra do Amaral[3] destaca:

> A Administração não pode realizar licitação para treinamento, porque os profissionais ou empresas são incomparáveis. Não há, portanto, viabilidade de competição. A adoção do tipo de licitação 'menor preço' conduz, na maioria dos casos, à obtenção de qualidade inadequada. A de 'melhor técnica' e a de 'técnica e preço' são inviáveis, porque não se pode cogitar, no caso, de apresentação de proposta técnica. A proposta técnica seria, a rigor, o programa e a metodologia, de pouca ou nenhuma diferenciação. O êxito de treinamento depende, basicamente, dos instrutores ou docentes. Que são incomparáveis, singulares, o que torna inviável a competição.

17. Concernente a isso, a doutrina e o Tribunal de Contas da União entendem que a hipótese submete-se ao artigo 25, II, combinado com o artigo 13, VI, ambos da Lei Federal nº 8.666/1993, cujo dispositivo, reproduzido no artigo 33 da Lei Estadual 15.608/2007, considera inexigível a licitação "quando houver inviabilidade de competição" especificamente quando

se tratar de "contratação de serviços técnicos", entre os quais se inclui o "treinamento e aperfeiçoamento de pessoal".

18. A esse respeito, a Corte de Contas da União, na Decisão do Plenário nº 1.707/2015, estabeleceu:

> [...] A inscrição de servidores para participação de cursos de aperfeiçoamento pessoal vinculados à atividade fim da instituição enquadra-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no artigo 25, II, c/c o artigo 13, VI, da Lei nº 8.666/1993, quando restar comprovada a inviabilidade de competição, conforme tem sinalizado a jurisprudência do TCU (Decisão 439/1998-TCU-Plenário, Acórdão 1.915/2003-TCU-Plenário e Acórdão 1.247/2008-TCU-Plenário).

19. Referido entendimento foi referendado pelo Plenário do Tribunal de Contas da União em 2017, no Acórdão nº 1.074/2017, nos seguintes termos:

> [...] Trata-se de contratação de treinamento. Treinamentos podem ser contratados por meio de inexigibilidade de licitação, desde que devidamente justificadas as motivações para contratação do treinamento e que seja demonstrada a singularidade do objeto e que o contratado tenha notória especialização. Conforme dispõe a Decisão 439/1998 - Plenário e o Acórdão 1247/2008 – Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer.
> As contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do artigo 25, combinado com o inciso VI do artigo 13 da Lei nº 8.666/1993. (Acórdão 1247/2008 – Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer).

20. Salienta-se, por devido, que a inviabilidade de competição na escolha de cursos de capacitação não reside na exclusividade, mas, sobretudo, na impossibilidade de haver critérios objetivos passíveis de seleção por meio processo licitatório tipo menor preço.

21. Excerto da decisão do Colendo Tribunal de Contas da

União, reproduzido a seguir, corrobora esse entendimento: "[...] Isso porque cada possível instrutor tem características próprias, incomparáveis, como experiência anterior, currículo, áreas de especialização, publicações, etc. Como admitir que o menor preço possa ser um bom critério para a escolha?" (TCU - Decisão nº 439/1998).

22. No mesmo sentido, decisão análoga da Corte de Contas da União: "[...] São tantas as variáveis que influem na definição do perfil ideal dos professores e instrutores adequados a cada caso que dificilmente se pode defender a tese de que haja efetiva viabilidade de licitação para formalizar tais contratos" (TCU - Decisão nº 747/1997).

23. Desse modo, infere-se que a orientação do TCU há tempo se firmou no sentido de ser adequado o procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de cursos abertos de capacitação de servidores públicos.

24. A Súmula nº 39, do Tribunal de Contas da União, encerra o debate nos termos abaixo:

> 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 artigo 25, II, da Lei nº 8.666/1993.

25. Assim, superada a ideia de que é possível a contratação do evento pretendido por inexigibilidade de licitação, passa-se a analisar a existência dos demais requisitos previstos para esse tipo de procedimento, quais sejam: singularidade do objeto, notória especialização do(s) palestrante(s) (artigo 25, II, da Lei nº 8.666/1993) e justificativa[4] de preços da proposta apresentada (artigo 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/1993).

26. Entre as deliberações do Tribunal de Contas da União acerca dos requisitos da singularidade do objeto e da notória especialização dos palestrantes, destacam-se as seguintes:

> [...]. Trata-se, na verdade, de exemplo típico de inexigibilidade de licitação. Primeiramente, porque o conceito de singularidade não está vinculado à ideia de unicidade. Para fins de subsunção ao artigo 25, II, da Lei nº 8.666/1993, entendo não existir um serviço que possa ser prestado apenas e exclusivamente por uma única pessoa. A existência de um único sujeito em condições de ser contratado conduziria à inviabilidade de competição em relação a qualquer serviço e não apenas em relação àqueles considerados técnicos profissionais especializados, o que tornaria letra morta o dispositivo legal. Em segundo lugar, porque singularidade, a meu ver, significa complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado. (TCU - Plenário - 1074/2013).
>
> [...]. Adicionalmente, em relação à singularidade, conforme apontado pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, no voto condutor do Acórdão 1886/2007-TCU-2ª Câmara, não é aceitável se valer dessa alegação para, de forma generalizada, fazer uso da contratação direta: seria imperioso demonstrar que o serviço contratado apresentava natureza singular e que seria prestado por empresa ou profissionais de notória especialização, por serem estes os requisitos estabelecidos no dispositivo invocado para a contratação direta. Segundo Marçal Justen Filho, em 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos' (10. Ed. Dialética, p. 279): 'A fórmula natureza singular destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no artigo 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse público é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular se caracteriza como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado. Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado)'. (2.993/2018 - TCU -Plenário).
>
> Faça constar dos processos de dispensa de licitação, especialmente nas hipóteses de contratação emergencial, a justificativa de preços a que se refere o inciso III do artigo 26 da Lei nº 8.666/1993, mesmo nas hipóteses em que somente um fornecedor possa prestar os serviços necessários à Administração, mediante a verificação da conformidade do orçamento com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente ou, ainda, com os constantes do sistema de registro

> de preços, os quais devem ser registrados nos autos, conforme Decisão TCU 627/1999 Plenário. (TCU - Acórdão 819/2005 - Plenário).

27. A doutrina, igualmente, entende que "singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preços, de dimensões, de localidade, de cor ou forma", nos ensinamentos do professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes[5].

28. Prossegue o mesmo jurista[6], trazendo alguns exemplos de como, em sua visão, se identificaria o elemento da singularidade:

> Por exemplo, é um serviço singular, a aplicação de revestimento em tinta com base em poliuretano, na parte externa de um reator nuclear, devido às irradiações desse objeto; enquanto pintar é uma atividade comum, as características do objeto que vai receber a tinta exigem uma forma de aplicação de produto que não ocorre nos demais; apagar incêndio é uma atividade que pode ser executada por qualquer bombeiro, mas debelar um incêndio em um poço de petróleo apresenta-se como singular; a demolição é uma atividade comum, mas a necessidade de que seja efetuada por técnica de implosão pode torná-la singular.

29. Portanto, serviço singular caracteriza-se exatamente pela presença de fatores pessoais, subjetivos, individualizadores, que impede a competitividade necessária a um certame público (licitação). No caso em análise, trata-se a realização do curso sobre tema afeto às atividades profissionais de servidores do Tribunal de Justiça, de acordo com o que se extrai das informações prestadas pela Eseje [cf. documentos anexados ao expediente].

30. Quanto à justificativa para a contratação, a Eseje informou:

> [...] II - A necessidade de investimento na formação continuada dos servidores é notória, não apenas como uma ação institucional estra-

> tégica com a finalidade de melhoria na prestação dos serviços, mas também como forma de atender a Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário, instituída pela Resolução nº 192, de 8 de maio de 2014, do Conselho Nacional de Justiça.
> III - A atualização e [o] aperfeiçoamento de servidores também estão diretamente alinhados com o Objetivo Estratégico nº 8 do Planejamento Estratégico 2015-2020 deste Tribunal, que estabelece 'desenvolver continuamente conhecimentos, habilidades e atitudes das pessoas', e, mais especificamente, a Linha de Ação 'Capacitar os magistrados e servidores do Tribunal de Justiça'.
> IV - Tendo em vista que a capacitação solicitada é relevante para o exercício das atribuições dos servidores dos Departamentos solicitantes, bem como a participação de servidores do órgão, atuantes na área de licitações e contratos, contribuirá para o aperfeiçoamento de suas atividades, com aproveitamento para uma gestão pública de melhor qualidade para o Tribunal de Justiça, em consonância com a orientação disposta no Acórdão nº 2987/2019, do Tribunal de Contas da União [...], esta Supervisão Educacional se manifesta favoravelmente, sob o ponto de vista pedagógico, à participação no evento pleiteado, 'A função dos assessores [consultores] jurídicos: controle da legalidade nos processos de licitações e contratações diretas', a se realizar em Curitiba, nos dias 24 e 25 de outubro de 2019. Ressalta-se ainda que, como o curso ocorrerá nesta cidade, evitará custos com diárias e deslocamentos dos servidores, solicitando-se o custeio das inscrições do evento. [...]

31. No tocante à exigência de notória especialização da empresa ou do profissional a ser contratado, o artigo 25 da Lei nº 8.666/1993, ao tratar das hipóteses de inviabilidade de competição (que levem à inexigibilidade de licitação), dispõe, em seu § 1º:

> Considera-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 relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

32. Analisando o currículo do palestrante, verifica-se se tratar de profissional altamente qualificado em sua área de atuação, possuindo vasta experiência com a temática apresentada,

sendo, inclusive, autor de obras bibliográficas sobre o tema do curso.

33. Portanto, conclui-se que estão configurados, no caso concreto, os requisitos da singularidade do objeto e da notória especialização do palestrante, atendendo-se, assim, os dispositivos legais aplicáveis, bem como a orientação jurisprudencial das cortes de contas citadas, além de estar documentada a devida justificativa para a contratação.

34. Com relação à justificativa de preços, assim tem se manifestado o Tribunal de Contas da União:

> Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do artigo 26, III, da Lei nº 8.666/93. Ressalte-se que este Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, três propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Informativo TCU 188/2014). (TCU - Acórdão 1565/2015 - Plenário)

35. Quanto à adequação do preço do treinamento pretendido com a prática do mercado, nota-se que a Eseje formulou a pesquisa de preços de cursos com temáticas similares oferecidos pela empresa One Cursos, sendo que o referido curso tem como precificação o valor individualizado de R$ 2.200,00 para quatro ou mais participantes. Ainda, anexou notas fiscais de contratações por outros órgãos públicos para o mesmo curso, o que robustece a justificativa de adequação do preço da contratação com o mercado.

36. Destaque-se, também, que a Eseje conseguiu grande desconto com a empresa a ser contratada, sendo que o custo do curso para os trinta servidores participantes será de R$ 38.000,00, o que representa o valor unitário de R$ 1.266,66, aquém do obtido pela pesquisa de preços.

37. Não tendo a Eseje encontrado outros cursos com menor valor, que atendam à necessidade da Administração, e demonstrada anteriormente a necessidade de realização do trabalho específico para a capacitação dos servidores, entende-se também cumprido, sob o aspecto dos custos, o requisito legal.

38. Concernente à regularidade fiscal da empresa promotora do evento, está devidamente comprovada pelos documentos apresentados pela Eseje, em atendimento ao artigo 35, § 4º, da Lei Estadual nº 15.608/2007, e ao artigo 26 da Lei Federal nº 8.666/1993.

39. Infere-se, ainda, que a empresa não está na condição de impedida de licitar e contratar com a Administração Pública do Estado do Paraná, nos termos dos documentos apresentados pela Eseje [...].

40. Por sua vez, o DEF demonstrou a adequação orçamentária e a realização do pré-empenho, cumprindo as determinações da Lei nº 4.320/1964 (Lei do Orçamento Público).

41. Não se pode deixar de citar que o curso em análise atende à Resolução nº 159, do Conselho Nacional de Justiça, de 17 de outubro de 2012, que implementou as diretrizes nacionais para nortear as Escolas Judiciárias na capacitação e no aperfeiçoamento técnico de magistrados e servidores da Justiça.

42. Por fim, caso autorizada a contratação, devem ser atendidos o Provimento nº 52/2004 e a Instrução Normativa nº 33/2009, ambos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com a anotação no Sistema SEI e o cadastro no Sistema Hermes, incluindo a contratação na numeração única gerada pelo sistema.

CONCLUSÃO

43. Diante do exposto, tendo por fundamento os argumentos apresentados antes, desde que seja conveniente e oportuno à cúpula administrativa do Tribunal de Justiça, entende-se adequada juridicamente a contratação da empresa JML Consultoria e Eventos [...] para a realização do curso denominado "A função dos assessores [consultores] jurídicos: controle da legalidade nos processos de licitações e contratações diretas", com carga horária de 16 horas, para a formação de trinta servidores, a ser ministrado em Curitiba, pelo valor total de R$ 38.000,00, custeado pelos cofres do Poder Judiciário do Estado do Paraná, posto estarem presentes os requisitos da contratação direta (inexigibilidade de licitação).

Texto elaborado com base no Parecer nº 479/2019-TJPR

Consultoria Jurídica do Gabinete da Secretaria do Tribunal de Justiça do Paraná.

NOTAS

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**, 28. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, p. 269-274.

[2] FERNANDES. Jorge Ulisses Jacoby. **Vade-mécum de licitações e contratos**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 254.

[3] AMARAL, Antônio Carlos Cintra. **Ato administrativo, licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 111.

[4] Lei nº 8.666/1993 - Art. 26 [...]. Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos: [...] III - justificativa do preço.

[5] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 609.

[6] Ibidem.