



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
Secretaria Municipal de Administração e Finanças
Setor de Controle Interno
CNPJ: 10.221.745/0001-34

PARECER DE CONTROLE INTERNO

Processo nº: 4.465/2018.

Assunto: Contratação por Inexigibilidade de Licitação.

1. No cumprimento das atribuições estabelecidas nos Art. 31 e 74 da Constituição Federal, na Lei Municipal 243-A de 14 de abril de 2005, nos termos do §1º, do art. 11, da RESOLUÇÃO Nº. 11.410/TCM de 25 de fevereiro de 2014 e demais normas que regulam as atribuições do Sistema de Controle Interno, referentes ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão e, visando orientar o Administrador Público, expedimos, a seguir, nossas considerações.

OBJETO

2. Contratação de empresa para a capacitação de servidores e participação em curso aberto: **Planejamento da contratação, gestão e fiscalização de contratos administrativos**, que será realizado na Cidade de Belém/PA nos dias 23, 24 e 25 de maio de 2018.

EMPRESA

3. **EXCELLER TREINAMENTOS E CONSULTORIA LTDA, CNPJ: 22.106.747/0001-61.**

RELATÓRIO

4. Estão presentes Memorando nº 007/2018 – CCI, Proposta de Curso Aberto, Certificado de Registro Cadastral – CRC/SICAF, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Certidão negativa de débitos relativos aos tributos Federais e à dívida ativa da União, Certidão Negativa da Receita Municipal de Curitiba, Certificado de Regularidade do FGTS – CRF, Certidão Negativa do Estado do Paraná, Solicitação de Abertura de Processo Administrativo, Despacho do Prefeito, Despacho da Diretoria de Contabilidade, Termo de Autuação, Autorização do Gestor Municipal, Termo de Ratificação de Inexigibilidade, Declaração de Inexigibilidade, Justificativa da Contratação, Razões da Escolha e Justificativa de Preço, Parecer Jurídico, Carta Empenho e Nota Fiscal.



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
Secretaria Municipal de Administração e Finanças
Setor de Controle Interno
CNPJ: 10.221.745/0001-34

FUNDAMENTAÇÃO

5. A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 175, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, no entanto, a própria Carta Magna ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem necessidade de tal procedimento, conforme depreende o Inciso XXI do Art. 37.

6. Desta feita a Lei Federal nº 8.666/93 excepciona, em seus artigos 24 e 25, a regra de prévia licitação, ora em razão de flagrante excepcionalidade, onde a licitação, em tese, seria possível, mas pela particularidade do caso, o interesse público a reputaria inconveniente, como é o caso da dispensa, ora quando houver inviabilidade de competição como o previsto, em arrolamento exaustivo, as hipóteses em que a licitação é inexigível do Art. 25, da Lei Federal 8.666/93.

7. Sobre a contratação por dispensa de licitação fundamentada no Art. 25, II, a Suprema Corte Brasileira entende da seguinte maneira:

ACÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS FACE AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA. LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL.

A hipótese dos autos não é de dispensa de licitação, eis que não caracterizado o requisito da emergência. Caracterização de situação na qual há inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de licitação. 2. "Serviços técnicos profissionais especializados" são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do "trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
Secretaria Municipal de Administração e Finanças
Setor de Controle Interno
CNPJ: 10.221.745/0001-34

elemento subjetivo confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente. (AP – Ação Penal nº 348/SC, Pleno. Rel. Min. Eros Grau. DJ, 3 ago. 2007)

8. Neste diapasão, leciona Marçal Justen Filho que é necessária a presença cumulativa dos três requisitos: serviço técnico profissional especializado, existência de um objeto singular e sujeito titular de notória especialização. Este entendimento está, inclusive, alinhado à Súmula TCU nº 252:

“A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 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”.

9. Especificamente sobre a contratação de “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”, previsto no inc. VI do art. 13 da Lei no 8.666/1993, além dos requisitos acima indicados pela Doutrina, são igualmente pertinentes as definições e o contorno deste tipo de contratação postos nas Decisões nºs 535/1996 e 439/1998, ambas do Plenário do Tribunal de Contas da União.

10. Na Decisão nº 535/1996, o TCU admitiu a contratação direta, fundada no art. 25, inc. II, da Lei no 8.666/1993, por prazo determinado, de docentes previamente cadastrados e selecionados de acordo com o currículo, dando-se preferência aos professores do local onde seria realizado o treinamento/aperfeiçoamento, bem como a proceder, nos demais casos, licitações para a contratação de instrutores, realizando um certame licitatório para cada conjunto de cursos de uma mesma disciplina, dado o conteúdo didático de cada disciplina.

11. Na Decisão nº 439/1998, por sua vez, a Corte de Contas consignou a extrema necessidade e importância do treinamento e aperfeiçoamento de servidores para a excelência do serviço público, e definiu como serviço singular todo aquele que verse sobre treinamento diferenciado em relação ao convencional ou rotineiro do mercado. Sugeriu que seriam singulares aqueles cursos desenvolvidos ou adaptados especificamente para o atendimento das necessidades do contratante ou voltados para as peculiaridades dos prováveis treinandos.

12. Quanto ao conceito de notória especialização, restou consignado naquela decisão que o contido no §1º do art. 25 da Lei 8.666/1993 está relacionado com as atividades do



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
Secretaria Municipal de Administração e Finanças
Setor de Controle Interno
CNPJ: 10.221.745/0001-34

profissional, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial, não sendo necessário que se apresente como o único prestador do serviço pretendido.

13. Parece pertinente, ainda, distinguir os denominados cursos abertos dos fechados. Os cursos abertos são aqueles que permitem a participação de quaisquer interessados, sendo fixados e programados pelo seu realizador. São, portanto, acessíveis a qualquer pessoa interessada na sua proposta. Os cursos fechados são voltados para grupos certos e determinados de indivíduos, elaborados de acordo com metodologia e horários previamente fixadas pelo contratante. De conseguinte, não são acessíveis a qualquer interessado, mas apenas àquelas integrantes do quadro de quem os contrata.

14. Sobre os cursos de treinamento aberto ou fechado, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assevera que

“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. Contudo, para a realização de seminários fechados, promovido por qualquer dessas mesmas instituições, é, em princípio, exigível a licitação, porque o interesse e conveniência de treinamento podem ser determinados pela Administração, ao contrário do caso anterior, em que a oportunidade é ditada pelas instituições”.

15. Assim, somente se enquadra na inexigibilidade fundada no art. 25, inc. II, combinado com o art. 13, inc. VI, da Lei nº 8.666/1993, a contratação de cursos abertos, sendo que os cursos fechados devem ser objeto de licitação. *In casu*, trata-se de curso aberto.

16. De se notar ainda, que a própria Advocacia-Geral da União, ao emitir a Orientação Normativa AGU nº 18, firmou seu posicionamento no sentido de que, existindo em algum caso concreto determinado traço distintivo, seja devidamente justificado pela Administração e efetuada a contratação por inexigibilidade para a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros:

“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”

17. Quanto à questão do pagamento do valor das inscrições dos servidores anteriormente à realização do evento, observe-se, inicialmente, que a possibilidade de pagamento



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
Secretaria Municipal de Administração e Finanças
Setor de Controle Interno
CNPJ: 10.221.745/0001-34

antecipado na administração pública é excepcional, conforme os arts. 62 e 63, §2º, III da Lei nº 4.320/1964 c/c o artigo 38 do Decreto nº 93.872/1986.

18. O Tribunal de Contas da União já se manifestou reiteradas vezes sobre o caráter excepcional do pagamento antecipado, que somente é admitido quando houver previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta; e interesse público devidamente demonstrado com a apresentação de cautelas e garantias nos casos em que a antecipação do pagamento seja a única alternativa para assegurar a prestação do serviço desejado (condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado, conforme previsto no art. 15, III, da Lei nº 8.666/1993), devendo tudo isso ser observado pelo gestor.

19. Convém fazer referência ainda a outras decisões do TCU no mesmo sentido, isto é, admitindo o pagamento antecipado em situações excepcionais, constante dos Acórdãos nº 1.552/2002, 948/2007, 2.679/2010 e 1.383/2011, do Plenário; 1.442/2003, 2.565/2007, 589/2010 e 5.294/2010, da Primeira Câmara; e 918/2005, da Segunda Câmara.

20. Também aqui a AGU, por meio da Orientação Normativa nº 37, admite a antecipação de pagamento em situações excepcionais, devidamente justificadas pela administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios:

- a) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos;
- b) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta; e
- c) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 56 da Lei nº 8.666/93, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.

21. Assim, a situação sob análise parece autorizar o pagamento antecipado, uma vez que:

- a) a administração precisa capacitar seu pessoal e a empresa responsável pelo treinamento, a exemplo da imensa maioria das empresas que atuam nesse ramo de negócios, somente admite a inscrição mediante pagamento anterior ao início curso. Ou seja, o não pagamento do valor da inscrição antes do treinamento inviabilizaria a própria participação dos interessados no evento;



PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREACANGA
Secretaria Municipal de Administração e Finanças
Setor de Controle Interno
CNPJ: 10.221.745/0001-34

- b) o valor a ser cobrado à administração por cada inscrição paga antecipadamente é o mesmo exigido a particulares para pagamento antecipado e à vista;
- c) no próprio site do evento há previsão de substituição do participante cuja inscrição já fora paga, ou mesmo cancelamento de inscrição, com a devolução do valor pago. Ademais, no caso de cancelamentos e transferências que ocorram por parte da empresa organizadora, que impossibilitem a participação do candidato, “a devolução do valor será feita integralmente, no prazo de até 2 dias”;
- e
- d) a empresa organizadora já efetuou cursos idênticos em São Paulo, no Pará e outros entes da União, e possui clientes diversos, desde órgãos federais até prefeituras municipais, passando por empresas e pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

PARECER

22. Ante o exposto, este Setor de Controle Interno declara que o referido processo encontra-se revestido de todas as formalidades legais, nas fases de habilitação, julgamento, publicidade e contratação, estando apto a gerar despesas para a municipalidade.
É o Parecer.

Jacareacanga/PA, 22 de maio de 2018.

Adm. Elton Santus de Vasconcelos
Chefe de Controle Interno
Portaria 062/2014 PMJ-GP