

## JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO DIRETA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Inexigibilidade de Licitação nº 028/2022

Processo Financeiro n.º 1694/2022

### 1.0 - DO OBJETO

Constitui o objeto deste a contratação de empresa especializada, para realização de cursos de capacitação para servidores da Prefeitura de Cordeiro, conforme documentação constante no Processo Administrativo nº. 4956/2022, apenso ao presente.

### 2.0 - DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Esta contratação será feita através de Inexigibilidade nº 028/2022 de Licitação, considerando o disposto no artigo nº 25 da Lei Federal nº 8.666/93, que dispõe sobre a inexigibilidade de licitação, em especial, em seu inciso II, que diz que a licitação é inexigível para contratação 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.

### 3.0 - DAS RAZÕES DE ESCOLHA DO FORNECEDOR

A pessoa jurídica em comento fora selecionada por possuir vasta experiência no tocante a cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, bem como, comprovou ser detentora de regularidade fiscal, contábil e administrativa, como se pode atentar nos documentos anexos neste processo, restando presentes às exigências da lei 8.666/93.

A singularidade do objeto é o ponto fundamental da Inexigibilidade para a contratação de cursos abertos a terceiros ou *in company*, segundo a jurisprudência do



Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados, Parecer da Advocacia Geral da União e a Doutrina.

O Tribunal de Contas da União - TCU se manifestou a esse respeito no julgamento do Processo TC-013.263/93-5, firmando posicionamento no sentido de que a contratação direta de profissionais, ainda que renomados, inclusive Ministros aposentado do Supremo Tribunal Federal, é irregular porque os serviços contratados não eram de natureza singular a ponto de justificar a inviabilidade de competição.

Em outro Acórdão, o TCU tratou com propriedade a questão relacionada à singularidade do objeto, nos seguintes termos:

“Singular não significa necessariamente único. A singularidade de um serviço diz respeito a sua invulgaridade, especialidade ou notabilidade, quer dizer que não se trata de algo corriqueiro (...) A existência de outros profissionais que possam prestar o serviço não basta para retirar sua singularidade.” (Acórdão 410/2001).

Uniformizando a questão, o Tribunal de Contas da União pacificou o entendimento quanto a matéria, dispondo nas decisões abaixo indicadas o seguinte:

“A grande maioria dos administradores tem optado, diante da inaplicabilidade de outros tipos de licitação, pela seleção baseada no menor preço. É fácil intuir, no entanto, que esse procedimento poucas vezes permite a escolha de um profissional ou empresa que satisfaça os treinandos, principalmente quando se trata de treinamento de servidores altamente especializados, em disciplinas direcionadas para as peculiaridades do serviço executado no órgão contratante. 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? 14. Nesse ponto, valemo-nos das palavras do Exmo. Ministro Carlos Átila no voto que fundamentou a proposta de decisão ora em exame: 'Excetuados os casos de cursos virtualmente padronizados, que utilizam métodos de ensino de domínio público - como o são, por exemplo, os cursos de línguas, ou os cursos de utilização de sistemas de microcomputadores - parece-me inviável pretender que se possa colocar em competição o talento e a capacidade didática de mestres em matérias de nível superior, sobretudo quando se trata de ministrar conhecimentos especializados, para

complementar e aprofundar a formação de profissionais de nível universitário. 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.' (Decisão 439/1998 - Plenário)

"No presente caso, que trata da contratação de cursos, a caracterização da inexigibilidade exigiria a combinação do inciso VI do artigo 13 com o inciso II do artigo 25, resultando na ocorrência concomitante de 4 características que são: 1. caracterização de que o serviço a ser contratado pertence ao gênero „serviços técnicos profissionais especializados"; 2. caracterização de natureza singular desse serviço; 3. caracterização da notória especialização dos profissionais ou da empresa a ser contratada; e 4. o serviço a ser contratado não pode ser de publicidade ou de divulgação. Quanto ao argumento 2, é importante observar que o Doutor Mauro Campello chamou a atenção para a discricionariedade facultada ao agente público para escolher o curso/treinamento mais adequado. Essa discricionariedade foi considerada pelo Ministro Adhemar Paladini Ghisi, ao relatar o processo TC 000.830/1998-4, cuja finalidade foi: realizar „estudos desenvolvidos sobre a possibilidade do enquadramento na hipótese da inexigibilidade de licitação para a contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, bem como inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros". No voto proferido nos autos desse processo, o Ministro Ghisi reconheceu que „há necessidade de assegurar ao Administrador ampla margem de discricionariedade para escolher e contratar professores ou instrutores. Discricionariedade essa que deve aliar a necessidade administrativa à qualidade perseguida, nunca a simples vontade do administrador. Pois, as contratações devem ser, mais do que nunca, bem lastreadas, pois não haverá como imputar à legislação, a culpa pelo insucesso das ações de treinamento do órgão sob sua responsabilidade." (Acórdão 412/2008 - Plenário)

Segundo o TCU, é inexigível a licitação de inscrição de servidores para a participação de cursos abertos a terceiros: Acórdão n. 654/2004 - Segunda Câmara; Acórdão n. 1.915/2003 - Plenário; e Acórdão n. 1.568/2003 - Primeira Câmara.





Nesse mesmo diapasão, a Advocacia Geral da União - AGU resolveu a questão através da Orientação Normativa nº 18, de 1º de abril de 2009, que dispõe da seguinte forma:

“Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. I, 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”.

A questão da singularidade do objeto e a contratação por inexigibilidade de cursos e treinamento de pessoal é tratada, segundo a melhor doutrina da seguinte forma.

Segundo os ensinamentos de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes a notória especialização não inviabiliza a competição, a menos que ela seja imprescindível à realização de um determinado serviço singular e mais do que isso, que a notoriedade apresente relação direta e imediata com a singularidade do objeto. “É imperioso que o serviço a ser contratado apresente uma singularidade que inviabilize a competição entre os diversos profissionais técnicos especializados”.

No entender de Marçal Justen Filho, a singularidade do objeto se caracteriza diante de situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional especializado, envolvendo casos que demandam mais do que simples especialização.

Destarte, nos cursos ministrados pela empresa RBR Treinamentos e Eventos Ltda - Licitada, a singularidade é perceptível porque seus cursos não se limitam a exposição teórica de um tema, os assuntos são tratados de forma prática com aplicação de casos concretos e soluções no contexto da realidade e particularidade da máquina da Administração Pública, tendo em vista tratar-se de uma empresa dedicada à ciência da Administração Pública com corpo jurídico e de professores com longa trajetória de vida no âmbito da Administração Pública.

A singularidade, portanto, ressalta ainda pelo fato de que além das habilidades já mencionadas, o Professor necessariamente deverá comprovar aptidão e eficiência na arte da educação profissional ou corporativa voltada para o setor público, muito diferente do professor acadêmico de cursos regulares, pois naquele exige-se do

professor conhecimentos e experiências profissionais muito mais elevadas da que possui os Servidores participantes de um curso, caso contrário o resultado será pífio, sem significar acréscimos de conhecimentos.

Podemos então afirmar que ministrar treinamentos profissionais, qualquer professor da área que versa um dado treinamento, pode ministrar. Diferente é ministrar treinamentos de uma especialidade que exige formação, especialização e, sobretudo, experiência prática em Administração Pública e Direito Administrativo, notadamente em Licitações e Contratos Administrativos. Singular ainda é, além de ministrar o treinamento técnico especializado, é possuir habilidades técnicas e jurídicas que permita a modelagem de projetos específicos para compras governamentais, editais, contratos e outros atos administrativos necessários a abertura e autuações do processo administrativo.

A notoriedade da especialização em Administração Pública da empresa RBR Treinamentos e Eventos Ltda - Ligidata e as especialidades comprovada de seus professores, vem de encontro com a singularidade do objeto.

O Professor Luiz Cláudio de Azevedo Chaves, em seu artigo "*Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na Administração Pública: uma breve análise da Decisão 439/98, Plenário do TCU*", chega às seguintes conclusões:

- a. nos serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, a determinação da singularidade está relacionada ao núcleo do seu objeto, que é a aula;
- b. como a aula não é uma atividade padronizada e os variados docentes são incomparáveis entre si, sempre que a intervenção destes for determinante para a obtenção dos resultados pretendidos, o serviço será singular;
- c. tais serviços são, em regra, singulares, salvo aqueles cujo método supere o docente na obtenção dos resultados esperados;
- d. na contratação de cursos, a escolha da pessoa do executado é ato discricionário e exclusivo da autoridade competente, que deverá apontar as razões que o fizeram inclinar-se por este ou aquele profissional ou empresa;



e. cursos abertos a terceiros são sempre ilícítáveis pelo fato de se constituir em objeto único que se esgota com a execução, devendo ser contratados com base no art. 25, caput da Lei Geral de Licitações;

#### 4.0 – DO PREÇO

Verificamos que a vantagem que se busca mediante o procedimento licitatório, cujo critério de julgamento é o menor preço, se consolidou no âmbito de compras e contratações com evidente equívoco quando se pensa que o menor preço representa a proposta mais vantajosa.

O menor preço é dado inicialmente como parâmetro objetivo de julgamento. Imagine o Administrador Público julgar propostas nos procedimentos licitatórios vinculadas unicamente a qualidade dos bens e serviços, dados inteiramente subjetivos. O menor preço representa um dado matemático para escorar o julgamento, daí estabelecê-lo como critério para proteger o interesse público na administração dos recursos financeiros e boa gestão pública.

Entretanto, a inteligência da hermenêutica jurídica nos leva a conclusões focadas nos resultados, dado a necessidade de a Administração Pública cumprir a eficiência, elevada ao status constitucional como princípio jurídico dotado de caráter normativo com poder de norma positiva coativa, bem como, a eficácia e a efetividade, estas duas últimas ainda não muito bem assimiladas no serviço público. Podemos com o preço chegar a eficiência e eficácia, mais não necessariamente a efetividade. Não raras vezes a Administração Pública após cumprir todos os requisitos legais descobre que o recurso público utilizado, embora adquirindo muita economia na aquisição ou contratação, foi de fato um dinheiro jogado fora dado ao baixo nível de qualidade do produto ou do serviço que não foi capaz de promover a efetividade, deixando a Administração com o mesmo problema que antes da licitação possuía, não transformando a situação existente.

O artigo 3º da lei 8666/93 estabelece o seguinte: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração.....” . Observe-se que o legislador não usa o menor preço como finalidade da licitação ao se referir à proposta mais vantajosa. Proposta mais

vantajosa deriva do princípio da economicidade como regra obrigatória nas licitações. O legislador ao estabelecer o princípio da economicidade e a regra da proposta mais vantajosa na lei 8666/93, deixa claro que a Administração não pode abrir mão da verificação do benefício que o recurso financeiro aplicado trará para a Administração, mostrando que o benefício é o ponto fundamental da licitação ao contrário do que se pensa em relação ao menor preço. Em outras palavras nada importa o preço se este não é capaz de produzir os benefícios necessários para produzir a efetividade face às necessidades que justificaram a contratação.

Visando conferir maior seguridade à contratação, foram comparados valores de cursos com temática aproximada, porém com carga horária diferente, conforme fls. 161, do Processo Administrativo nº. 4956/2022, apenso ao presente, que comprova que o preço a ser ajustado para a contratação em questão, foi estabelecido de acordo e em conformidade com preços praticados na região, portanto compatíveis com valores praticados no mercado. Além disso, consta documentação comprovando que a empresa pratica os preços em questão juntamente a outras instituições. Vale ressaltar que tal parâmetro segue posicionamento do TCU, abaixo evidenciado:

No caso específico do treinamento de servidores, acreditamos que o contratante deva certificar-se de que o preço seja compatível com o de outros contratos firmados no âmbito do próprio órgão e da Administração em Geral, permitida a graduação em função da excelência do notório especialista contratado (TCU - Decisão n 439/98)

Pelo acima exposto, e de acordo com as normas legais, entendemos proceder à inexigibilidade de licitação para a contratação especificada.

Cordeiro, 22 de novembro de 2022.

  
**SANDRA DA SILVA LAURINDO**  
Controladora Geral do Município