



## Proc. Administrativo 6- 833/2023

---

**De:** Leandro A. - PGM-DCJ

**Para:** SF - Secretaria de Finanças

**Data:** 19/01/2024 às 09:55:02

**Setores envolvidos:**

GP, PGM, PGM-DCJ, SF, SF-DGC, SF-DCL, SAG, V-Pref

### INEXIGIBILIDADE 59-2023 - PROC. ADMINISTRATIVO 280/2023- CURSO ORIENTAÇÕES E DETERMINAÇÕES LEGAIS PARA ENCERRAMENTO EXERCÍCIO 2023 E PREPARATIVOS 2024

bom dia.

segue, nos termos solicitados, o Parecer Jurídico correlato.

at.te

—

**Leandro Bonatto Dall Asta**

*Advogado*

OAB PR nº 64.839

**Anexos:**

Parecer\_Juridico\_Inexigibilidade.pdf



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

**PARECER JURÍDICO**

**Processo nº 280/2023 – Inexigibilidade 59/2023**

**EMENTA: Direito Administrativo. Licitações. Inexigibilidade de Licitação. Pagamento de Inscrição Referente a curso com o tema: "Preparação e Planejamento para o Efetivo encerramento da Sessão Legislativa Ordinária de 2023, Perspectivas e Vedações para a Sessão Legislativa de 2024". para Vice-Prefeito do Município de Céu Azul-Pr, Senhor Rui Carlos Maccari e Secretário de Agricultura Senhor Gilmar Baú nos dias de 06, 07 e 08 de Dezembro de 2023, na Cidade de Curitiba/Pr, ministrado Advogados/Palestrantes; Dr. Alex Faria e Dra. Bárbara Dayana Brasil. Hipótese que remete aos pressupostos constantes do inciso II do Art. 25 c/c o artigo 13, inciso VI, ambos da Lei nº 8666/93 e alterações posteriores. Inscrição e participação sem prévio empenho. Boa-fé objetiva. Vedação ao Enriquecimento ilícito. Possibilidade. Recomendações.**

**I – Do relatório.**

Trata-se de solicitação concernente à inexigibilidade de licitação para o pagamento de Inscrição Referente a curso com o tema: "Preparação e Planejamento para o Efetivo encerramento da Sessão Legislativa Ordinária de 2023, Perspectivas e Vedações para a Sessão Legislativa de 2024". para Vice-Prefeito do Município de Céu Azul-Pr, Senhor Rui Carlos Maccari e Secretário de Agricultura Senhor Gilmar Baú nos dias de 06, 07 e 08 de Dezembro de 2023, na Cidade de Curitiba/Pr, ministrado Advogados/Palestrantes; Dr. Alex Faria e Dra. Bárbara Dayana Brasil.

Usam, como justificativa, que o treinamento a ser ministrado possui especificidade e didática únicas, compreendendo objeto singular, estando fundamentada, por conseguinte, nos termos do Artigo 13, inciso VI e Artigo 25, inciso II, ambos da Lei 8.666/93, enquadrando ainda a contratação no Inciso II do Art. 24, decorrente do valor enquadra-se nos limites de dispensa de licitação.



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

Ademais, atesta que o treinamento com objetivo de obter conteúdo prático e teórico sobre a gestão fiscal municipal, concentrando-se no encerramento de exercício de 2023 e nos preparativos estratégicos para 2024, sob a perspectiva da Lei de Responsabilidade Fiscal, abrangendo, inclusive, questões cotidianas, vai além de simples aulas teóricas, promovendo capacitação de gestores e servidores municipais, tendo como norte a revisão de rotinas essenciais para um encerramento de exercício sem complicações.

O pedido foi encaminhado, por intermédio de despacho, da Comissão Permanente de Licitação, para a Assessoria Jurídica, tendo como objetivo análise e parecer acerca da viabilidade das contratações diretas por inexigibilidade pretendidas.

O processo 280/2023 encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- Solicitações internas de Serviços
- Dotação Orçamentária;
- Justificativa para a contratação direta;
- *Folder* do curso a ser contratado;
- Despacho autorizador;
- Termo de Referência.

Por fim, insta expor que conforme apontamento efetuado pelo Controle Interno no Memorando 4.593/2023, restou caracterizado, *in casu*, **empenho posterior à formalização do contrato administrativo**, ou seja, de forma destoante ao regramento jurídico Pátrio, notadamente aos artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964, que determinam que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, justificando a Secretaria responsável por tal equívoco a ocorrência de horários reduzidos, demanda elevada de organização de documentos e metas a cumprir em razão do encerramento do ano de 2023, tendo passado despercebido, aos dizeres da Secretaria, a necessidade de se realizar solicitação interna de serviços previamente à realização do empenho.



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

Cumprе delinear que tal situação já fora devidamente fundamentada fática e juridicamente no bojo dos Memorandos 4.593/2023 e 4.607/2023, visto que não obstante a falha verificada na observação do rito definido no regramento jurídico, inexistiu má-fé na atuação dos envolvidos, devendo, portanto, o pagamento ser realizado, ainda que *a posteriori*, mormente para que se evite o enriquecimento sem causa da Administração Pública Consulente.

É o que nos cumpre relatar acerca do procedimento ora em apreço.

## **II - CONSIDERAÇÕES NECESSÁRIAS.**

Inicialmente, cumpre destacar que a presente manifestação expressa posição meramente opinativa sobre a contratação em tela, não representando prática de ato de gestão, mas sim uma aferição técnico-jurídica que se restringe à análise dos aspectos da legalidade disciplinados pela Lei nº 8666/93, aferição que, inclusive, não abrange o conteúdo de escolhas gerenciais específicas ou mesmo elementos que fundamentaram a decisão contratual do administrador, em seu âmbito discricionário.

Nota-se que em momento algum, se está fazendo qualquer juízo de valor quanto às razões elencadas pelo servidor que praticou o ato para justificar os aditivos, até porque tal questão está afeta ao mérito administrativo, sobre o qual somente este tem ingerência.

A análise aduzida neste parecer, cinge-se à obediência dos requisitos legais para a prática do ato em questão, isto é, se o mesmo detém as formalidades prescritas ou não defesas em lei, para que a contratação tenha validade e eficácia.

Passamos, após tais considerações, à análise jurídica do procedimento apresentado.



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

### III – Fundamentação Jurídica.

Prefacialmente, insta destacar que a Administração Pública exerce atividade multifária e complexa, sempre norteada pelo interesse público.

Para alcançá-lo, em verdade, necessita a Administração de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão pela qual deve firmar contratos para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis e etc.

Não poderia a lei deixar ao critério exclusivo do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, de modo que a licitação busca sanar os riscos advindos dessa conduta, sendo que, caracterizando-se como um procedimento anterior ao próprio contrato, admite que várias propostas sejam oferecidas, e, em consequência, permite também que seja escolhida a mais vantajosa para a Administração.

O texto constitucional, imbuído desse espírito, em seu artigo 37, inciso XXI, determina que sejam os contratos administrativos precedidos de licitação, ressaltando-se os casos especificados na legislação.

Dentre as hipóteses excepcionadas pela lei nº 8666/93 (norma geral para licitações e contratos da Administração Pública), destaca-se a contratação direta por intermédio de inexigibilidade de licitação disciplinada no artigo 13 e 25 da lei em comento:

Art. 13 - Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

(...)

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

...

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

...



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

A contratação pretendida pode-se enquadrar, em tese, na forma de contratação direta por inexigibilidade de licitação, prevista no art.25, inciso II, c/c art.13, inciso VI da Lei federal nº 8.666/93, desde que atendido os comandos da norma.

Interessante mencionar que o Tribunal de Contas da União dirimiu controvérsia acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação, na modalidade cursos externos, tendo considerado 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 curso abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II (Decisão 439198 plenário. Sessão 1510711998. DOU 2310711998"

Vale destacar, ainda sobre o referido acórdão, trecho do voto do Ministro Relator Adhemar Paladini Ghisi, que após análise o estudo e as conclusões da área técnica a respeito do tema contratação direta de cursos de treinamento e capacitação na administração, concluiu:

"(...). Nesse sentido, defendo a possibilidade de inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (...). Assim, desponta, a meu ver, com clareza que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal é a regra geral, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador."

Tais condições legais pra a contratação direta foram praticamente reproduzidas pela Súmula nº 252 do Tribunal de Contas da União :

"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."

Restaria inviabilizada, portanto, a competição, nos termos do caput do artigo 25 da lei nº 8666/93. Acerca dessa hipótese de inexigibilidade de licitação, pontua a doutrina:



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

[...] a inviabilidade de licitação não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades. Marcai Justen Filho busca sintetizá-la nas situações de: ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo; ausência de definição objetiva da prestação. No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir a submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser do formalismo licitatório, é tal atendimento, através da seleção da melhor proposta. [...] Parece fundamental que o gestor apresente justificativa para a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade, deixando claro seu principal elemento caracterizador, que é a inviabilidade de competição, e demonstrando a razoabilidade do preço estipulado e o cumprimento das formalidades exigidas pela legislação. Na hipótese em que a razão da contratação direta é a exclusividade, torna-se necessária a apresentação de atestados de exclusividade porventura existentes. [grifo nosso]

A inviabilidade de competição na contratação de cursos não reside, de *per si*, na exclusividade, mas, sobretudo, na impossibilidade de haver critérios objetivos numa licitação. Corroborando com essa assertiva, o TCU já se manifestou nos seguintes termos:

(...) 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 439/98)

(...) 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 747/97).

Percebe-se, portanto, que a Administração não pode realizar licitação para treinamento porque os profissionais ou empresas são incomparáveis.

Não há, portanto, viabilidade de competição. A adoção de uma licitação do tipo menor preço, por exemplo, poderia conduzir à obtenção de uma qualidade inadequada.

Sendo assim, verifica-se que, diante das qualidades dos palestrantes do curso, estarão configurados os requisitos da singularidade do objeto e notória especialização dos profissionais, visto que as características dos profissionais envolvidos são pessoais, subjetivas, portanto.

Devem ser levados em conta critérios como a didática do ministrante, o conhecimento do assunto, a experiência profissional, dentre outros, na forma como já reconheceu a Corte de Contas, a legitimar a contratação dos serviços técnicos profissionais especializados por inexigibilidade.



**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

Assim sendo, não seria razoável exigir-se da Administração Pública a contratação por dispensa em face do menor valor possível, tendo em vista que se poderia contratar uma empresa para ministrar determinado curso que fosse o de menor preço, porém, com qualidade deficiente.

Por fim, insta expor que conforme apontamento efetuado pelo Controle Interno no Memorando 4.593/2023, restou caracterizado, *in casu*, **empenho posterior à formalização do contrato administrativo**, ou seja, de forma destoante ao regramento jurídico Pátrio, notadamente aos artigos 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964, que determinam que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, justificando a Secretaria responsável por tal equívoco a ocorrência de horários reduzidos, demanda elevada de organização de documentos e metas a cumprir em razão do encerramento do ano de 2023, tendo passado despercebido, aos dizeres da Secretaria, a necessidade de se realizar solicitação interna de serviços previamente à realização do empenho.

Cumprе delinear que tal situação já fora devidamente fundamentada fática e juridicamente no bojo dos Memorandos 4.593/2023 e 4.607/2023, visto que não obstante a falha verificada na observação do rito definido no regramento jurídico, **inexistiu má-fé na atuação dos envolvidos**, devendo, portanto, o pagamento ser realizado, ainda que *a posteriori*, mormente para que se evite o enriquecimento sem causa da Administração Pública Consulente.

Desta feita, inobstante a não observância dos trâmites adequados previstos no ordenamento jurídico, há documentos e justificativas formais que demonstram a existência da realização do curso por parte dos servidores, inclusive com a inexistência de má-fé dos envolvidos, não havendo se falar, portanto, em malferimento aos preceitos jurídicos acima expostos.

Pelo exposto, opino pela legalidade da inexigibilidade de licitação em análise, ainda que *a posteriori*, visto que está pacificado em todos os canais jurídicos que cursos de capacitação encaixam-se nos art.25,11 c/c o inciso art.13,VI, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

Ademais, tendo incorrido má-fé dos gestores da pasta, não obstante a falha





**MUNICÍPIO DE CÉU AZUL**  
**Estado do Paraná**  
**Procuradoria Geral do Município**

verificada na observação do rito definido no regramento jurídico, reputa-se por devido os pagamentos solicitados, sobretudo para que não se caracterize o enriquecimento sem causa do ente público ora Consulente.

**IV – Conclusão.**

Destarte, opino pela legalidade da inexigibilidade de licitação em análise, ainda que *a posteriori*, para o pagamento de Inscrição Referente a curso com o tema: "Preparação e Planejamento para o Efetivo encerramento da Sessão Legislativa Ordinária de 2023, Perspectivas e Vedações para a Sessão Legislativa de 2024". para Vice-Prefeito do Município de Céu Azul-Pr, Senhor Rui Carlos Maccari e Secretário de Agricultura Senhor Gilmar Baú nos dias de 06, 07 e 08 de Dezembro de 2023, na Cidade de Curitiba/Pr, ministrado Advogados/Palestrantes; Dr. Alex Faria e Dra. Bárbara Dayana Brasil, visto que está pacificado em todos os canais jurídicos que cursos de capacitação encaixam-se nos art.25, II c/c o inciso art.13,VI, ambos da Lei Federal nº 8.666/93.

Ademais, tendo incorrido má-fé dos gestores da pasta, não obstante a falha verificada na observação do rito definido no regramento jurídico, reputa-se por devido os pagamentos solicitados, sobretudo para que não se caracterize o enriquecimento sem causa do ente público ora Consulente.

Por fim e na esteira do exarado pela Controladoria Interna no Memorando 4.593/2023, orienta-se que em casos vindouros, observe-se a legislação pertinente, realizando o empenho prévia ou contemporaneamente à contratação.

Reforçamos que as considerações/recomendações apresentadas têm a premissa principal de auxiliar o administrador público na tomada de decisões.

É o PARECER, salvo melhor juízo.

Céu Azul, 19 de janeiro de 2024.

**Leandro Bonatto Dall'Asta**

Advogado

OAB/PR Nº 64.839



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 169F-A4D8-B063-588A

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:

- ✓ LEANDRO BONATTO DALL ASTA (CPF 073.XXX.XXX-73) em 19/01/2024 09:55:38 (GMT-03:00)  
Papel: Assinante  
Emitido por: AC OAB G3 << AC Certisign G7 << Autoridade Certificadora Raiz Brasileira v5 (Assinatura ICP-Brasil)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://ceuazul.1doc.com.br/verificacao/169F-A4D8-B063-588A>