

PARECER JURÍDICO

PROC N° PR2021.04/CLHO-00992

PARECER JURÍDICO N° 076/2021

SOLICITANTE: SECRETÁRIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

ASSUNTO: ANÁLISE DE POSSIBILIDADE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

RELATÓRIO:

Trata-se de solicitação da Secretaria Municipal de Educação do Município de Coelho Neto para Contratação de uma empresa especializada em realização de seminário on-line “Educação Remota E Híbrida Na Prática: Como Implementar Com Eficiência, Eficácia E Criatividade” para equipe de gestores da SEMED.

Este é o breve relatório.

PRELIMINAR DE OPINIÃO

Antes de adentrarmos ao mérito do presente parecer é de ser verificado que a condução da análise técnico jurídica é vinculada à atividade prevista legalmente da função da advocacia, em especial conforme disposto na Lei Federal n. 8.906/94, que estabelece o Estatuto da Advocacia e da OAB. Nesta forma, para confecção do presente instrumento, é de ser observada a isenção do profissional e o seu caráter opinativo (Art. 2º, § 3º da Lei referida), corroborado este entendimento pela liberdade administrativa do responsável, gestor, já que este poderá ou não seguir a opinião técnica segundo sua conveniência e finalidade.

Reitera-se a liberdade de opinião do profissional, conforme os entendimentos jurisprudenciais que seguem, assim como a desvinculação do profissional à opinião, cabendo ao gestor sua vinculação ou não, conforme sua conveniência. O presente parecer, por essência, é um instrumento de opinião não passível de vinculação à decisão da administração pública, assim entende a jurisprudência:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória,

Praça Getúlio Vargas, s/n, Centro - Fone: (098) 3473-1559 - CNPJ: 05.281.738/0001-98

CEP: 65.620-000 – Coelho Neto – MA

a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.

(STF - MS: 24631 DF, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 09/08/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008 EMENT VOL-02305-02 PP-00276 RTJ VOL-00204-01 PP-00250)

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ADVOGADO PARECERISTA. SUPOSTO CRIME EM PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ART. 89, CAPUT, DA LEI 8.666/93. PLEITO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. CABIMENTO. INEXISTÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DOLO NA CONDUTA DO CAUSÍDICO. ORDEM QUE DEVE SER CONCEDIDA. 1. Não se pode deixar de considerar que sendo o ato do parecerista um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, podendo apenas ser usada como elemento de fundamentação de um ato administrativo posteriormente praticado. 2. Precedente: STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008. Neste julgamento, o Relator, Ministro JOAQUIM BARBOSA, apresentou o entendimento de que a responsabilização do advogado parecerista somente pode ocorrer quando a lei estabelece efetivo compartilhamento do poder administrativo de decisão. 3. Discussão que ganha maior relevo no âmbito do Direito Penal. O tipo penal se dirige, em princípio, ao administrador: dispensar, indevidamente a licitação ou declará-la inexigível fora dos casos legais (art. 89, caput da Lei

8.666/93). Cabe verificar de que modo a conduta imputada ao advogado teve relevo para a concretização desse ato de dispensa de licitação, e, na situação apresentada, o se verifica é a emissão de um parecer sem qualquer fundamentação. 4. O advogado simplesmente não disse nada; ele fez uma apreciação da questão e invocou o art. 24, inciso IV, para afirmar que a situação de emergência estaria contemplada por ele. Contudo, essa referência que ele fez foi uma observação em tese, como se estivesse transferindo para o administrador a responsabilidade no sentido de praticar ou não aquele ato. 5. Para que se sustente a possibilidade de responsabilização penal do advogado subscritor do parecer, outros elementos devem ser apresentados na peça acusatória, o que na situação não ocorreu. Não há nenhuma indicação na denúncia de que o advogado estava em conluio com o Prefeito, e que haveria o dolo do causídico, ao emitir o parecer, direcionado à prática de um ilícito penal. Ou seja, não foi apresentado qualquer indício de aliança com o agente político para prática de atos de corrupção. 6. Ordem concedida.

(TRF-5 - HC: 71466220134050000, Relator: Desembargador Federal Manoel Erhardt, Data de Julgamento: 15/08/2013, Primeira Turma, Data de Publicação: 22/08/2013)

Agravo de instrumento. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Parecer emitido pelo Procurador Geral do Município de Petrópolis opinando pela celebração de convênio entre o Município de Petrópolis e OCIPS. Órgão ministerial que sustenta a ocorrência de dispensa indevida de licitação sob o simulacro de convênio. Decisão de recebimento da petição inicial. Afastada a preliminar de ilegitimidade passiva ad causam, tendo em vista a teoria da asserção. Petição inicial que satisfaz os requisitos previstos no art. 282 do CPC, a afastar a preliminar de inépcia da exordial. Afastadas as prejudiciais de prescrição da ação e da pretensão de ressarcimento ao Erário. Responsabilidade do advogado público. Inexistência na hipótese. Parecer que possui natureza de ato enunciativo, e, portanto, incapaz de gerar direitos e obrigações. Ausência de fortes indícios acerca da existência de dolo ou culpa grave que apontem para a prática de ato ímprobo por parte do agravante. Recurso provido.

(TJ-RJ - AI: 00183666320158190000 RJ 0018366-63.2015.8.19.0000, Relator: DES. WAGNER CINELLI DE PAULA FREITAS, Data de Julgamento: 01/07/2015, DÉCIMA SÉTIMA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 03/07/2015 17:15)

O objeto do presente parecer encerra o exame dos atos realizados no procedimento interno de apuração da presente licitação para devida análise quanto aos eventos ocorridos. Assim,

**Praça Getúlio Vargas, s/n, Centro - Fone: (098) 3473-1559 - CNPJ: 05.281.738/0001-98
CEP: 65.620-000 – Coelho Neto – MA**

excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos ou requisitos estritamente jurídicos dos autos.

Neste sentido cabe a ressalva técnica que ao gestor público é livre a condução da Administração Pública, subordinando-se, contudo, às vertentes das normas de regência, em especial, os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo. Sem desclassificar a presente peça como opinião técnica quanto à regularidade legal do procedimento, desvinculadas das finalidades que os justificam e tendo por base o próprio procedimento, incluso as declarações, autorizações, determinações e demais atos nele presentes. Cabendo ao gestor proceder aos demais atos conforme sua conveniência.

PARECER:

Da previsão legal de contratação direta

A contratação direta em exame tem previsão legal no art. 25, II, da Lei nº 8666/93. Dispõe a Lei nº 8666/93 que:

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

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

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;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 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.

A Lei determina que nos casos em que a competição for inviável, a licitação será inexigível.

Uma das hipóteses em que a licitação é inexigível, é o caso de contratação de serviços técnicos profissionais especializados, para realização de objeto com natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Sobre singularidade do objeto, o curso ofertado pela empresa NTC caracteriza o objeto singular de que trata o artigo 25, II da Lei nº 8666/93.

A propósito de singularidade de bens e serviços, merece destaque o ensinamento clássico de Celso Antonio Bandeira de Mello, para quem:

Os bens singulares não são licitáveis. Um bem qualifica-se desta maneira quando possui individualidade tal que o torna inassimilável a quaisquer outros.

Esta individualidade pode provir de o bem ser singular (a) em sentido absoluto, (b) em razão de evento externo a ele ou (c) por força de sua natureza íntima.

a) singular em sentido absoluto é o bem de que só existe uma unidade...

b) singular em razão de evento externo é o bem a que se agrega significação particular excepcional...

c) singular em razão da natureza íntima do objeto é o bem em que se substancia a realização artística, técnica ou científica caracterizada pelo estilo ou cunho pessoal de seu autor...

Serviços singulares são os que se revestem de análogas características. De modo geral são singulares todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente – por equipe –, sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal, expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida...

Todos estes serviços que se singularizam por um estilo ou por uma orientação pessoal. Note-se que a singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço. Isto é, são singulares, embora não sejam necessariamente únicos.¹

Singular, segundo Jorge Ulisses Jacoby Fernandes² “é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador.” O fator nuclear

¹ Curso de Direito Administrativo. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 553.

² Contratação Direta sem Licitação. 5ª ed., Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 588.

da singularidade é a possibilidade de identificar no bem analisado, traços e características que não estão presentes em outros bens de mesma natureza, o que torna a comparação impossível.

O curso de capacitação que se pretende contratar apresenta traços específicos que o tornam inconfundível com outros serviços de igual natureza, pelo que, surge o que a lei denomina de situação de inviabilidade de competição.

A inviabilidade de competição é, pois, situação de fato na qual a Administração Pública não dispõe de condições jurídicas de estabelecer critérios objetivos de julgamento de certame licitatório, exatamente pela impossibilidade material de comparação entre os serviços que se pretende contratar.

A respeito do assunto MARÇAL JUSTEN FILHO demonstra, com propriedade, que a inviabilidade de competição decorre de um interesse público peculiar que somente pode ser atendido por um objeto singular:

Deve destacar-se, portanto, que a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade. A disputa entre particulares por contratos administrativos retrata as peculiaridades do mercado, apto a atender satisfatoriamente as necessidades usuais, costumeiras, padronizadas. Assim, como regra, impensável inexigibilidade para aquisição de folhas de papel para fotocopadora. Trata-se de produto disponível no mercado, que não possui maior especialidade. A questão muda de figura quando a Administração Pública necessitar prestações que escapam da normalidade. Nesses casos é que surgirá a inviabilidade de competição.

*Isso permite afirmar que **a inviabilidade de competição é uma característica do universo extranormativo mas resultante da peculiaridade da necessidade a ser satisfeita pelo contrato administrativo.** Essa circunstância permite compreender a expressão 'objeto singular', que consta do inc. II do art. 25. Embora conste apenas desse dispositivo, nada impede a generalização do conceito para todos os casos de inexigibilidade. **Em todos os casos de inviabilidade de competição, há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse público dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade. Um objeto singular se caracteriza quando é relevante para a Administração Pública a identidade específica do objeto, sendo impossível sua substituição por 'equivalentes'.***

Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse público a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de

*contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender o interesse público ou pela impossibilidade de atendimento ao interesse público, de modo equivalente, através de outro objeto.*³

Gustavo Justino Oliveira e Gustavo Henrique Carvalho Schiefler aduzem no caso da contratação direta por licitação inexigível que:

De toda sorte, o tema abordado no presente estudo foi contemplado por uma das hipóteses elencadas nos incisos do art. 25 da Lei nº 8666/93. O inc. II indica a inexigibilidade de licitação pública para a contratação dos serviços técnicos profissionais especializados, enumerados no art. 13 da própria Lei nº 8666/93, desde que esses serviços sejam de natureza singular e que os profissionais ou empresas tenham notória especialização.

Perceba-se que a inviabilidade de licitação não decorre da ausência de pluralidade de pessoas ou objetos para a competição, como ocorre no inc. I do mesmo artigo, mas sim a ausência de critérios objetivos para a comparação entre os potenciais interessados.

A grande questão é que não há como realizar uma avaliação comparativa entre profissionais técnicos com notória especialização. Esses profissionais destacam-se dos demais justamente por terem experiência e conhecimentos peculiares, o que inviabiliza o estabelecimento de critérios objetivos para comparação.

Assim, como não há possibilidade de fixação dos critérios de comparação entre os diferentes interessados, a competição torna-se inviável, o que fulmina a razão de ser do certame licitatório.⁴

Consoante posicionamento unânime em doutrina, singular não significa único. De qualquer sorte, a singularidade neste caso decorre também do fato de que o curso no qual se pretende inscrever servidores é de fato único. Não está à disposição no mercado - na mesma época, com conteúdo similar e a ser ministrado pelos mesmos professores notórios especialistas na área - outro curso que possa ser frequentado pelos profissionais de educação do Município.

Ainda que não fosse o único curso disponível sobre a matéria, com as características técnicas que apresenta, há, ainda o fato de que é dotado de características técnico-científicas que o torna incomparável a outros cursos eventualmente existentes no mercado.

À guisa de argumentação, Advocacia Geral da União já firmou entendimento pela Orientação Normativa nº 18, no sentido de que a inscrição em cursos abertos, desde que

³Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed., Dialética, 2005, p.233.

⁴ Contratação de Serviços Técnicos Especializados por Inexigibilidade de Licitação Pública. Curitiba: Zenite, 2015, p. 87.

caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista caracteriza hipótese de inexigibilidade de licitação:

Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei n. 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista.

O Tribunal de Contas da União já firmou entendimento no sentido da possibilidade de contratação de cursos e treinamentos com fundamento no artigo 25, II da Lei nº 8666/93:

Contratação de empresas prestadoras de serviços de consultoria mediante inexigibilidade de licitatório. Demonstração da singularidade do objeto e da notória especialização. 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 art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei n. 8.666/1993. Justificativas acatadas.

[VOTO]

21. Com relação ao contrato com o arquiteto [omissis], observo que o contratado atende aos requisitos mencionados no art. 25, § 1º, da Lei n. 8.666/1993, de notória especialização, uma vez que é autor de diversos estudos e monografias de interesse do sistema Confea/Crea, destacando-se a autoria de livro que comenta o Código de Ética dos profissionais de engenharia, arquitetura e agronomia, conforme alegado pelos responsáveis e comprovável mediante pesquisa no sítio do Confea na internet (acesso efetivado em 05/03/2008,

www.confea.org.br/revista/materias/edicao_19/materia_09/materia.asp).

22. Essa circunstância, somada ao fato de que ele foi contratado para elaborar e executar seminários sobre ética profissional e para a publicação dos cadernos do Crea/PR [...], permite reconhecer presente também a singularidade do serviço, porquanto a situação em tela se amolda ao entendimento desta Corte no TC 000.830/1998-4 (Decisão n. 439/1998 - TCU - Plenário), no qual se decidiu '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 n. 8.666/1993'.

23. Podem ser acatadas, portanto, as justificativas dos responsáveis acerca desse ajuste em particular.

AC-1247-25/08-P

[[Relatório de Inspeção. Inexigibilidade de Licitação. Contratos de consultoria. Workshop sobre Plano de Ação para Compensação pelo Derramamento de Óleo. As contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de

treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação. Acolhimento parcial das justificativas]]

[ACÓRDÃO]

9.1. acolher parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis;

[VOTO]

[...]

Quanto ao contrato [...], cujo objeto era a prestação de serviços de docência para ministrar workshop sobre Plano de Ação para Compensação pelo Derramamento de Óleo, julgo poder dispensar qualquer referência ao argumento, aduzido pelo Ministério Público, de que na hipótese faltaria o pressuposto jurídico para a realização de um certame competitivo, à conta de um aspecto que se me afigura bastante: o Tribunal, em caso análogo, firmou o entendimento no sentido de 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 8.666/93' (Decisão nº 439/98 - Plenário - TCU).

AC-1915-49/03-P

[[Prestação de Contas. Contratação de professores. Pode ser objeto de inexigibilidade de licitação a contratação de instrutores para cursos de caráter eventual]]

[VOTO]

[...]

10. No que se refere à contratação de professores horistas e outros técnicos sem a formalização de contratos (item 7.29 e 7.32 fls. 254/297), não obstante concordar com a Unidade Técnica que o planejamento a respeito da necessidade de contratação professores, de forma regular, deveria anteceder a abertura dos cursos à comunidade, não posso deixar de ressaltar as orientações superiores para que a escola aumentasse o número de cursos. Além disso, precisaria compreender melhor a natureza desses cursos, pois se forem de caráter eventual, é perfeitamente admissível a contratação utilizando-se da Lei nº 8.666/93. Aliás, registro que o entendimento do TCU, inclusive, é no sentido de que pode ser objeto de inexigibilidade de licitação a contratação de instrutores para esse tipo de curso (Decisão nº 439/1998-Plenário).

11. Desse modo, a questão precisaria ser melhor esclarecida, de forma que nos permitisse emitir um julgamento melhor abalizado a respeito da suposta irregularidade cometida pelo Administrador. Nesse sentido, deixo de acolher, em parte, a proposta da Unidade Técnica para que não sejam acolhidas as justificativas apresentadas pelo Responsável.

AC-0843-13/07-2

A Corte de Contas exarou decisão substancialmente esclarecedora para determinar que singularidade não implica existência de apenas um prestador dos serviços pretendidos:

Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento.

Fiscalização em processo de Solicitação do Congresso Nacional apurou possíveis irregularidades ocorridas no Ministério Público Federal (MPF), relacionadas à contratação direta de empresa, por inexigibilidade de licitação, para a *“implantação de mecanismos de governança interna com o intuito de melhorar o diálogo entre o Gabinete do Procurador-Geral da República, a alta administração, os membros e servidores do Ministério Público Federal”*. Entre os fatos que motivaram a requisição da fiscalização, destaca-se a contratação de empresa, por inexigibilidade de licitação, *“com base no inciso II do artigo 25, combinado, com o inciso III do artigo 13, todos da Lei 8.666, de 1993”*, sem o atendimento dos requisitos de *“inviabilidade de competição”*, *“natureza singular do serviço”* e *“notória especialização”*, uma vez que *“a empresa contratada não seria a única capacitada a atender à demanda do MPF e essa necessidade de comunicação interna não seria tão fora do comum que exigisse um prestador de serviço com notória especialização técnica”*. Em sua análise, a unidade técnica considerou que *“o conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não estaria vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, a natureza singular não deveria 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”*. Nesse sentido, concluiu que a empresa contratada *“possuiria a notória especialização, tanto pelo currículo dos profissionais que a compõem quanto pela experiência anterior em trabalhos realizados em outras entidades públicas e por ter realizado diagnóstico na área de comunicação do próprio MPF”*. Contudo, ponderou que não restara caracterizada a singularidade do objeto *“pois seria de se esperar que o relatório do diagnóstico realizado pudesse servir de base para o trabalho de qualquer outra empresa competente, que poderia simplesmente utilizá-lo”*, sendo possível a definição e o detalhamento dos produtos a serem contratados, *“de modo a permitir a comparação objetiva entre propostas a serem submetidas em eventual certame licitatório”*. Ao analisar o ponto, o relator anotou que *“a contratação direta por inexigibilidade, com base no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, exige simultaneamente a demonstração dos seguintes requisitos: que o objeto se inclua entre os serviços técnicos especializados do artigo 13 da Lei de Licitações; que tenha natureza singular e que o contratado detenha notória especialização”*. Assim, em linha com a análise da unidade técnica, o relator considerou que o objeto da contratação teria *“todas as características inerentes a uma contratação de consultoria, espécie enumerada no art. 13, inciso III, da Lei de Licitações e Contratos”*, sendo possível

“o enquadramento da contratação no inciso II do art. 25 da mesma Lei”, além de “estar bem caracterizada a notória especialização”. Contudo, divergiu pontualmente do exame realizado pela unidade instrutiva em relação à singularidade do objeto. Sobre o ponto, enfatizou que “tal conceito não pode ser confundido com unicidade, exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade. Se fosse único ou inédito, seria caso de inexigibilidade por inviabilidade de competição, fulcrada no caput do art. 25, e não pela natureza singular do serviço. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede que exista a contratação amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993”. Divergiu ainda da correlação realizada pela unidade técnica “no sentido de que não existe singularidade do objeto quando é possível a especificação tanto de qualificação técnica da empresa a ser contratada quanto dos serviços e produtos a serem produzidos, detalhando a metodologia a ser utilizada e os conteúdos dos produtos a serem entregues. Isso porque em alguns tipos de contratação deve ser observada a relação que existe entre a singularidade do objeto e a notória especialização. Embora tal fato não possa ser tomado como uma regra geral, a singularidade do objeto muitas vezes decorre da própria notória especialização de seu executor”. Assim, para o relator, “nesse tipo de objeto 'consultoria' a inexigibilidade de licitação é possível para contratação de objetos mais complexos, em particular quando a metodologia empregada e os produtos entregues são interdependentes da atuação do prestador de serviço, assim como de suas experiências pretéritas, publicações, equipe técnica, aparelhamento e atividades anteriormente desenvolvidas para o próprio órgão. A própria escolha do contratado acaba dependendo de uma análise subjetiva, e não poderia ser diferente, pois, se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos, a licitação não seria inviável. Ela é impossível justamente porque há dificuldade de comparação objetiva entre as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos. Portanto, nesse tipo de objeto, resta caracterizada a discricionariedade na escolha do contratado (...) Essa é a melhor interpretação da Súmula 264 do TCU, de que a contratação de serviços por 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”. Sobre o caso em exame, observou que a empresa contratada “prestou serviços de diagnóstico de governança da comunicação interna no âmbito do MPF, o que demonstra que possuía melhor conhecimento da estrutura interna do órgão, dos seus fluxos de trabalho, dos seus pontos positivos e dos problemas de comunicação interna. Embora isso não necessariamente torne a empresa fornecedora exclusiva, não se pode olvidar que justifique sua contratação, caso presentes os requisitos exigidos para o enquadramento da contratação no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993”. Salientou por fim o relator que “o fato da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento, aliada à discricionariedade do gestor na escolha do profissional a ser contratado, não autoriza a Administração a efetuar escolhas arbitrárias ou inadequadas à satisfação do interesse público. A seleção deverá observar os critérios de notoriedade e especialização, sendo devidamente fundamentada no processo de

*contratação”. Caracterizada a singularidade do objeto e justificada a escolha do contratado, o Plenário do Tribunal, considerando a ausência de outras irregularidades na contratação, decidiu, entre outras medidas, considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o processo. **Acórdão 2616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, relator Ministro Benjamin Zymler, 21.10.2015.***

As características próprias do conteúdo programático e dos objetivos do curso o tornam singular.

Atente-se para que a capacitação pretendida se reveste de complexidade e de especificidade.

Não se trata de capacitação ordinária, rotineira ou destituída de complexidade. Ao contrário, o objeto da contratação, inegavelmente, é singular na acepção adotada pelo Tribunal de Contas da União.

Das formalidades legais previstas no art. 26 da Lei nº 8666/93

Foi devidamente instaurado o processo administrativo para a contratação direta em exame.

A Lei nº 8666/93 exige, no art. 26, que a Administração Pública justifique o afastamento da licitação, a razão da escolha do prestador e apresente justificativa para o preço contratado.

Há, no processo em exame, robusta justificativa para o afastamento da licitação. Como dito, se trata de contratação de inscrição de servidores em curso aberto ao público em geral.

A autoridade competente, de modo substancial, demonstrou a necessidade de capacitar professores da rede pública de ensino em relação à Base Nacional Curricular Comum e Documento Curricular Territorial.

As razões para a contratação também estão suficientemente expressadas na justificativa apresentada pela autoridade competente, à qual se remete.

As razões da escolha do prestador também foram devidamente justificadas. Há no processo comprovação da notória especialização da empresa NTC, mediante documentos acostados.

Por outro lado, como se trata de evento aberto ao público em geral o objeto da contratação, o fato de que a empresa oferece com exclusividade um curso que atende a necessidade administrativa também demonstra a efetiva justificativa para a escolha do prestador, o que parece evidente.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Coelho Neto (MA), 13 de abril de 2021.

Raymonyce dos Reis Coelho
OAB/PI 11.123
Portaria nº 022/2021
Procuradora-Geral do Município