



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA NO MINISTÉRIO DA CULTURA**

**PARECER nº** 685/2017/CONJUR-MinC/CGU/AGU  
**PROCESSO nº** 01400.031216/2017-23  
**INTERESSADA:** Coordenação-Geral de Modernização Organizacional  
**ASSUNTO:** Inexigibilidade de licitação para contratação da empresa ORZIL - Curso “Gestão de Conflitos”.

I – Curso para servidores do MinC: “Gestão de Conflitos”.

II – Inexigibilidade de licitação.

III – Parecer favorável, com ressalvas.

## **I – Relatório**

Trata-se de processo destinado à contratação, via inexigibilidade de licitação, de empresa para realização de curso para servidores deste ministério com a temática “Gestão de Conflitos” “previsto para ocorrer em dezembro/2017 e fevereiro/2018, com carga horária de 16h/a (dezesesseis horas-aula)” (Despacho nº 044 1942/2017).

2. Nos autos, destaca-se o Despacho nº 044 1078/2017, assinado pelo Coordenador-Geral de Licitações, Contratos e Recursos Logísticos, no qual constam essencialmente as seguintes lacunas no procedimento:

3. Também foram verificadas as seguintes ocorrências com relação à instrução processual que deverão ser atendidas em momento oportuno:

(...)

- a. reconhecimento motivado da contratação direta pela autoridade competente (art. 50, IV, Lei nº 9.784/99);
- b. comunicação à autoridade superior, no prazo de três dias, do ato que autoriza a dispensa ou reconhece a situação de inexigibilidade, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias (art. 26 da Lei nº 8.666/93).

## II - Fundamentação

4. De início, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11, inc. VI, "b", da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993<sup>[1]</sup>, c/c o art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993<sup>[2]</sup>, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta Consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira. Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada por esta Consultoria Jurídica, ou seja, o presente opinativo apresenta natureza obrigatória, porém não vinculante.

5. Forte nessas premissas, verifico que nos termos da Orientação Normativa nº 18, de 2009, da Advocacia-Geral da União, a presente contratação enquadra-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993. Confira-se:

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.

6. Deve ser lembrado, antes de qualquer coisa, que quando se faz a opção pela contratação por inexigibilidade de licitação, que é uma exceção, deve-se ter como fundamento a ausência de competição entre aqueles possíveis concorrentes que eventualmente possuam objeto semelhante a ser fornecido para o contratante, logo, adotando esse procedimento deverá ele sempre ser devidamente fundamentado, já que se estaria diante de uma ressalva existente em um dos princípios que regem as licitações.

7. Pois bem, dentro do que está previsto no art. 25, inc. II, citado, deve ser feita a análise do que se entende como sendo "serviços técnicos de notória especialização de natureza singular", relacionado ao assunto, Joel de Menezes Niebuhr<sup>[3]</sup> afirmou que:

O bem singular inviabiliza a competitividade, e, por isso, a licitação pública é inexigível nas hipóteses em que o interesse público demanda adquiri-lo. E essa singularidade, na linha de

exposição de Celso Antônio Bandeira de Mello, pode se apresentar com diversos naipes, abrangendo, repita-se, aquela que se apresenta em sentido absoluto, em razão de evento externo ou por força de sua natureza íntima.

Com base na supracitada classificação, é correto afirmar que o inciso I do artigo 25 da Lei nº 8.666/93 abrange os bens considerados singulares em sentido absoluto ou em razão de evento externo, visto que ambas as categorias traduzem bens únicos, exclusivos. Já o inciso II do mesmo artigo atine aos bens singulares em razão da natureza íntima do objeto, marcados pelo estilo ou cunho pessoal do autor.

Em face disso, a rigor científico, é prudente separar os casos de singularidade em duas categorias básicas: em primeiro lugar, a singularidade dá-se em razão da exclusividade do bem e, em segundo lugar, a singularidade dá-se em decorrência do toque pessoal e subjetivo que caracteriza o bem. Ambas as categorias, por relacionadas à singularidade, retratam inexigibilidade de licitação, uma vez que em ambas é inviável a competição. (...)

De tudo quanto se disse, cumpre concluir que o grau de confiabilidade do agente administrativo no especialista é o fator determinante da contratação. Assim sendo, no final das contas, esse grau de confiabilidade não pode ser objeto somente de comparação objetiva, já que nele influem necessariamente aspectos subjetivos, que inviabilizam a competição nos moldes que se pretende de uma licitação pública, isto é, prestantes a dispensarem tratamento igualitário a todos os interessados no contrato.

8. Diante do exposto, o que importa relevar é que:

- a. é inevitável que no caso do art. 25, inc. II, da Lei de licitações exista uma comparação subjetiva a ser feita pela Administração, tendo em vista a personalidade com que vai ser escolhido o prestador do serviço;
- b. os serviços enumerados naquele inciso não são exclusivos, já que poderá existir mais de um prestador;
- c. o grau de confiabilidade da Administração para com o prestador de serviço também é relevante;
- d. a lista presente no art. 13 da Lei nº 8.666, de 1993, não é exaustiva, mas exemplificativa, ou seja, podem existir outros serviços que ali não estejam contemplados, desde que reste configurada a inviabilidade de competição.

9. Além disso, a súmula 264/2011 do Tribunal de Contas da União dispõe sobre o art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666/1993 da seguinte maneira:

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 art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

10. Dessa feita, a Coordenação-Geral de Modernização Organizacional enquadrou a presente contratação no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666/1993, combinado com o inciso VI do art. 13 do mesmo diploma legal, nos seguintes termos (itens 5 e 6 do projeto básico):

#### DA NATUREZA DO SERVIÇO

Esse serviço é de natureza singular inerente ao treinamento e aperfeiçoamento de servidores,

não continuado, pois, além de possuir em seu escopo aquisição de conhecimentos específicos está programado para acontecer em período pré-determinado.

## DA MODALIDADE DA CONTRATAÇÃO

A contratação pretendida se enquadra na modalidade inexigibilidade de licitação, com fundamento no inciso II do artigo 25, combinado com o inciso VI do artigo 13, ambos da Lei nº 8.666/93, por se tratar de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (...).

11. A área técnica desta Pasta, com base na jurisprudência do Tribunal de Contas da União no sentido da necessidade de demonstração de cobrança de valores equivalentes de eventos de mesmo porte, requereram à empresa a apresentação de três empenhos anteriores relativos aos cursos ministrados. A esse respeito, a área técnica se manifestou (item 8 da Nota Técnica nº124/2017):

Os esclarecimentos apresentados, portanto, nos mostraram que os valores apresentados ao MinC, no item 6 da Proposta Técnica, no valor de R\$ 32.487,96 (trinta e dois mil, quatrocentos e oitenta e sete reais e noventa e seis centavos), que prevê inclusive o serviço de coffee break estão abaixo dos daqueles que a empresa vem praticando com outros entes.

Corroborando a vantajosidade do preço contratado pela turma fechada, foi anexado ao processo 3 (três) notas de empenho recentes, referentes à contratação de curso aberto, com carga horária similar ao que se pretende contratar (Sei nº 0434682), as quais demonstram que o valor a ser pago pelo MinC, por inscrição, no curso "in company" apresenta-se mais vantajosa do que a inscrição em curso aberto.

12. Noutro giro, verifico a comprovação da regularidade cadastral e fiscal da entidade consoante certidões, o que deve ser novamente aferido no decorrer da execução do contrato, uma vez que a regularidade perante o FGTS estará exaurida em 13 de dezembro deste ano.

13. Não consta do processo demonstração da existência de disponibilidade orçamentária.

14. E finalmente, alerta-se a área técnica para a necessidade de autorização do Ministro de Estado, ou eventual autoridade revestida de delegação de competência para, no caso vertente, formalizar a contratação em exame, nos termos do art. 2º do Decreto nº 7.689, de 2 de março de 2012.

## III - Conclusão

15. Por todo o exposto, examinados os autos tão somente no que concerne aos seus aspectos jurídico-formais, abstraída qualquer consideração acerca dos valores, da conveniência do ato e da oportunidade, que não sofrem apreciação jurídica, opinamos pela

viabilidade jurídica de seu prosseguimento, desde que observadas as recomendações constantes dos itens 2 e 12 a 14 deste parecer.

---

[1] “Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente examinar, prévia e conclusivamente, no âmbito do Ministério, Secretaria e Estado-Maior das Forças Armadas os atos pelos quais se vá reconhecer a inexigibilidade, ou decidir a dispensa, de licitação.”

[2] “As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”

[3] Niebuhr, Joel de Menezes – Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública – Editora Fórum – 2ª edição revista e ampliada – Belo Horizonte – 2008 – páginas 255-256.

Brasília, 01 de dezembro de 2017.

*(assinado eletronicamente)*

**Alexandre Magno Fernandes Moreira**

Procurador do Banco Central

Coordenador-Geral Jurídico de Licitações e Contratos



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Magno Fernandes Moreira**, **Coordenador-Geral Jurídico de Licitações e Contratações Públicas**, em 01/12/2017, às 18:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 30, inciso II, da Portaria nº 26/2016, de 01/04/2016, do Ministério da Cultura, Publicada no Diário Oficial da União de 04/04/2016.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.cultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0442790** e o código CRC **4C6005D8**.