

PA



ESTADO DO ACRE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PARECER PGE/PA Nº 185/2006  
PROCESSO SEFAZ Nº 2006/21/14302  
INTERESSADA: SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA E GESTÃO PÚBLICA  
ASSUNTO: INEXIGIBILIDADE LICITATÓRIA PARA REALIZAÇÃO DE TREINAMENTO NA ÁREA DE GESTÃO FISCAL

Procuradoria Geral do Estado  
Parecer Nº PA 185/2006  
APROVADO  
Encaminhado à SEFAZ  
Em 20/11/2006.

*Edson Américo Marchini*  
Procurador - Geral do Estado

I - RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise expendida pelo Senhor Secretário Executivo da Fazenda e Gestão Pública, por meio de despacho exarado à fl. 85, a fim de que seja analisada a possibilidade de contratação direta do Instituto Superior de Ensino Estudo e Pesquisas em Ciências Sociais Ltda., para a realização de Treinamentos sobre os seguintes assuntos: Apreensão e Autenticação de Arquivos Eletrônicos; Desconsideração da Personalidade Jurídica; Auditoria Fiscal no Comércio; Auditoria Contábil; e Access em Auditoria Fiscal, com fundamento no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, cujo público alvo são os novos fiscais da fazenda empossados em 2006, consoante justificativa acostada às fls. 03/04.



ESTADO DO ACRE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

---

Argumenta em sua justificativa que os cursos serão dirigidos aos fiscais de tributo estadual aprovados no concurso realizado este ano, visando à qualificação dos novos servidores, "*dada a maior complexidade na gestão da máquina fazendária*" (fl. 03).

Alega ainda, que a empresa que irá ministrar os treinamentos é renomada nacionalmente, inclusive já tendo prestado serviços de forma satisfatória à Secretaria de Estado da Fazenda e Gestão Pública.

Ademais, assevera que no Estado não existe instituição de ensino especializada na promoção dos referidos cursos.

A Assessoria Jurídica da SEFAZ emitiu parecer prévio às fls. 83/84, tendo os autos sido encaminhados à Procuradoria-Geral para análise e emissão de parecer conclusivo.

Os documentos constantes dos autos encontram-se elencados por Declaração de servidor da SEFAZ, às fls. 118/126, tendo a conferência sido elencada por registro de servidor desta Especializada, à fls. 130/137.

É o breve relatório.

Passo a opinar.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

O sistema constitucional brasileiro consagra, de modo irrefutável, a obrigatoriedade de licitação pública, especialmente em razão do princípio da isonomia (*caput* do artigo 5º) e para preservar o interesse público e a moralidade administrativa.

A parte inicial do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal é bastante clara: "*Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (...).*"

A regra é a obrigatoriedade de licitação pública e a exceção a contratação direta, quer por inexigibilidade, quer por dispensa, conforme a determinação do legislador.

Acerca da contratação direta entre o Estado do Acre e a Empresa Instituto Superior de Ensino Estudo e Pesquisas em Ciências Sociais Ltda., os documentos acostados aos autos, atestam a singularidade dos treinamentos a serem realizados, que visam à atuação de uma gestão fiscal eficiente e dinâmica, capaz de contribuir para a arrecadação estatal, respeitando os direitos dos contribuintes.

Guisado nas informações acima, temos então, que o caso em apreço, enquadra-se na hipótese de inexigibilidade de licitação, fulcrada no art. 25, inciso II, combinado com o inciso VI, do art. 13, ambos da Lei nº 8.666/93 e suas alterações



ESTADO DO ACRE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

---

posteriores, ante o interesse declarado pela Administração Pública, comprovado pela Justificativa de fls. 03/04.

Eis o que diz o art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666/93:

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

*I - (...);*

*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."*

Em análise ao caso concreto apresentado, verifica-se a preocupação do Estado, através da Secretaria de Estado da Fazenda e Gestão Pública, com a eficiência na prestação dos serviços que lhes são atribuídos. É que no contexto atual, o Poder Público passou a desempenhar a função de prestador de serviços de boa qualidade, em busca de um só objetivo: cidadão satisfeito.

Esta concepção avançada consubstancia-se no princípio da eficiência, introduzido no texto constitucional pela Emenda nº 19, de 04.06.98 e igualado aos da moralidade, legalidade, impessoalidade e publicidade.

Para alcançar tal mister, no entanto, impossível a materialização da eficiência dissociada do treinamento permanente do servidor, da reciclagem dos que labutam na Administração Pública. Conforme a necessidade do serviço, deve o servidor aprimorar-se em todas as áreas do conhecimento humano que tenham utilidade direta ou indireta em sua atuação *com eficiência*.

Através desse aprimoramento terá o gestor maiores condições de decidir, de inovar, de buscar soluções criativas para o problema que se lhe apresenta.

Essa preocupação ganhou resguardo no Estatuto das Licitações, quando contemplou com inexigibilidade de licitação a contratação de serviços técnicos relacionados no art. 13, desde que tenham natureza singular e sejam prestados por profissionais ou empresas de notória especialização (art. 25, inc. II).

Assim, a contratação sem licitação para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, nos termos da Lei nº 8.666/93, pode concretizar-se se presentes, ao mesmo tempo, os pressupostos de admissibilidade a seguir:

- a) tratar-se de serviço previsto no art. 13 da Lei nº 8.666/93;
- b) ter características de singularidade;
- c) ser prestado por profissional ou empresa de notória especialização.



ESTADO DO ACRE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

---

O art. 13, inciso VI, considera "treinamento e aperfeiçoamento de pessoal" serviço técnico profissional especializado:

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

*(...);*

*VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoa."*

Em sua obra *Eficácia nas Licitações e Contratos*, Carlos Pinto Coelho Motta comenta que um serviço técnico é considerado especializado quando é executado por quem, além de possuir a habilitação exigida pela lei, se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento, detendo, assim, conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão.

No que diz respeito a singularidade, os profissionais treinados ocupam função de destaque como gestores no Estado. Essa particularidade exige da Contratada um conjunto de peculiaridades na sua formação e experiência na área de gerenciamento que se adequa ao interesse da Administração para treinamento dos mesmos.

Antônio Carlos Cintra do Amaral, in *Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos*, Malheiros, 1ª ed., 2ª tir., p. 110, a respeito do tema leciona:

*"A singularidade reside em que dessa ou dessas pessoas físicas (instrutores ou docentes) requer-se: a) experiência; b) domínio do assunto; c) didática; d) experiência e habilidade na condução de grupos, freqüentemente heterogêneos inclusive no que se refere à formação profissional; e) capacidade de comunicação".*

Na lição de Eros Roberto Grau são serviços singulares:

*"Serviços singulares, assim, são aqueles que apresentam, a conformá-los, características de qualidade própria de seu prestador. Singulares são porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Ser singular o serviço, isso não significa que seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de um determinado profissional ou de uma determinada empresa.*

*A escolha desse profissional ou dessa empresa, o qual ou a qual será contratada sem licitação - pois o caso é de inexigibilidade de licitação - incumbe à Administração proceder essa escolha sempre que esteja em vias de contratar qualquer dos serviços elencados no art. 12 do Dec. Lei nº 2.300/86" (RDP, 99/77, julho-set./91).*



ESTADO DO ACRE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

---

Observa-se no conceito de notória especialização expresso no § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/93 a preocupação com a "plena satisfação do objeto do contrato", portanto, à natureza do serviço e, por via de consequência, à necessidade a ser satisfeita, devendo o contratado, por sua vez, ser "o mais adequado" à satisfação da necessidade da Administração Pública.

A respeito da notória especialização em treinamento de pessoal, colacionamos excertos do Trabalho intitulado " Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal no Estatuto das Licitações - Aspectos a Considerar - Entendimento Doutrinário - Manifestação do Tribunal de Contas da União," de autoria do Advogado do Banco do Estado da Bahia, Dr. José Gomes do Prado Filho, BLC Nº 01/1999, págs. 17/20.

*"Recentemente, o Ministro do TCU Carlos Átila Alvares da Silva, ao relatar o Processo nº 018.730/96-5, DOU de 10.11.97, p. 25760, firmou posição relativamente ao tema da notória especialização em treinamento de pessoal, ficando assim assentado:*

(...)

*" ... O ponto essencial no referido § 1º, que caracteriza a especialização, é essencialmente subjetivo: trata-se de definir que aquele é o profissional cujo trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. No caso do treinamento, preenchidos os requisitos básicos de formação acadêmica e experiência profissional, quem pode dizer se determinado professor ou instrutor atende às necessidades do órgão é seu administrador e o organizador do curso."*

*"Nem procederia no meu entender, a idéia de que, para ser considerado 'notória especialização', um determinado instrutor tenha de ser publicamente famoso".*

(...)

*"Ocorre que o Tribunal de Contas da União, examinando o Processo nº 000.830/98-4, no qual determina amplo estudo técnico sobre o tema, através da Decisão nº 747/97, traz ao mundo jurídico posição de vanguarda, materializada na Decisão nº 438/98, em que figura como Relator o Ministro Adhemar Paladini Ghisi, DOU de 31.7.98, cujo teor é o seguinte:*

*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*



ESTADO DO ACRE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

---

*licitação prevista no inc. II do art. 25, combinado com o inc. VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93".*

*(...)*

*"Assim o TCU pacifica o entendimento da matéria e taxativamente considera que o trabalho do professor é sempre singular, portanto de licitação inexigível.*

*O eminente Relator, em voto integralmente recepcionado pelo Pleno, defende:*

*A aplicação da lei deve ser compatível com a realidade em que está inserida, só assim o direito atinge seus fins de assegurar a justiça e a equidade social. (...)*

*E arremata:*

*Assim, desponta, a meu ver, com clareza que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento pessoal, na atualidade, é regra geral, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador" ( destaque nosso).*

Por fim, importa destacar o pronunciamento do Ministério Público do TCU, que, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado, manifestou-se no âmbito do TC – 005.720/01-2 nos seguintes termos:

*"Na verdade, o raciocínio que se faz é simplório: a conjunção dos três requisitos mencionados configura a inviabilidade de competição que, por sua vez, torna a licitação inexigível. Tanto é assim que, se verificar que o serviço é singular e insere-se entre os serviços técnicos especializados arrolados no art. 13 da lei, mesmo se houver mais de uma empresa ou pessoa com notória especialização que possa prestá-lo, indicando ser possível uma eventual competição entre tais empresas ou pessoas, a Administração poderá, com fulcro no art. 25, II, da lei nº 8.666/93, contratar diretamente um deles, estando legalmente afastada a licitação. A fim de aferir a legitimidade da decisão adotada pelo administrador, no que diz respeito à escolha da empresa ou profissional a ser contratado sem licitação, deve ser considerada a margem de poder discricionário que a lei expressamente confere ao administrador. A não ser diante de casos em que fique flagrantemente caracterizada interpretação abusiva do art. 25 da Lei de Licitações, a escolha do contratado pelo administrador, desde que demonstrados os requisitos objetivos necessários ao enquadramento no permissivo legal, deve ser considerada legítima."*



ESTADO DO ACRE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

---

Observa-se com base no exposto e na documentação carreada aos autos, que a escolha da Administração recaiu na Empresa Instituto Superior de Ensino, Estudo e Pesquisa em Ciências Sociais Ltda., especializada em treinamento na área governamental, objeto de interesse pelo Estado, com renome em sua área de atuação.

Cumpra ressaltar que esta Procuradoria-Geral já se manifestou acerca de inexigibilidade para contratação direta da Empresa Instituto Superior de Ensino, Estudo e Pesquisa em Ciências Sociais Ltda., com base em sua notória especialização – PROCESSO SEFAZ Nº 2004/19/05325 – PARECER PGE/PA Nº 036/2004.

Mister ainda, é a comprovação da existência de dotação orçamentária específica a atender a liquidação da despesa a ser efetuada, mediante declaração do órgão competente, consoante dispõe o art. 14 da Lei de Licitações. Assim, imprescindível a determinação da rubrica orçamentária que suportará a despesa.

Ademais, por ser tratar de contratação a ser procedida nos dois últimos quadrimestres de mandato da atual gestão, deve o administrador demonstrar que possui disponibilidade financeira (disponibilidade de caixa) para suportar a despesa, a teor do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Atento às exigências da Lei em comento, o Chefe do Executivo Estadual editou o Decreto nº 15.234, de 24 de outubro de 2006, que determina que para as contratações de bens e serviços deverá constar do procedimento Declaração de Disponibilidade Financeira. Assim, **antes de proceder à contratação pleiteada deverá o Requerente juntar os autos a declaração exigida Decreto nº 15.234/2006, sob pena de irregularidade da contratação.**

Da análise dos documentos trazidos aos autos, temos as seguintes considerações:

**1) Quanto aos requisitos do Artigo 25, inciso II e Artigo 26, parágrafo único, ambos da Lei nº 8.666/93:**

a) **justificativa da inexigibilidade:** presente, conforme Justificativa (fls. 03/04);

b) **justificativa do preço:** ausente. Embora a Administração nos tenha encaminhado documento contendo os valores de cada curso (fls. 138/139), não consta dos autos documento que comprove que o preço praticado pela Escola Nacional de Governo é compatível com o preço de mercado. Para justificar o preço sugerimos a juntada aos autos de outros contratos da empresa que justifiquem ou demonstrem que o preço ora praticado é condizente com o oferecido a outros entes;



ESTADO DO ACRE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

---

c) **razão da escolha do fornecedor:** presente, conforme Justificativa (fls. 03/04);

**2) Quanto à habilitação jurídica:**

a) **ato constitutivo:** presente, com cópia não autenticada. Nesse ponto recomenda-se a juntada de cópias autenticadas (fls. 18/30).

**3) Quanto à documentação relativa à regularidade fiscal (Artigo 29 da Lei nº 8.666/93):**

a) **comprovante de Inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes (CNPJ):** ausente. Providenciar a juntada do Comprovante de Inscrição no Cadastro Geral de Contribuintes (CNPJ);

b) **prova de regularidade para com a Fazenda Municipal e Estadual do domicílio ou sede do licitante,** na forma da lei: presente (fl. 90);

c) **prova de regularidade com a Fazenda Federal:** presente, Certidão Conjunta Negativa de Débitos relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União (fl. 91);

d) **prova de regularidade relativa à Seguridade Social:** presente, Certidão de Regularidade da Previdência Social (fl. 92);

e) **prova de regularidade relativa ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS,** demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei: presente Certidão de FGTS com prazo de validade vencido (fl. 93). **Renovar.**

**4) Documentação relativa à qualificação técnica (Artigo 30 da Lei nº 8.666/93):**

a) **Atestado de Capacidade Técnica:** presente (fls. 41/43).

**5) Documentação relativa à qualificação econômico-financeira (Artigo 31 da Lei nº 8.666/93):**

a) **balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício social,** já exigíveis e apresentados na forma da lei, que comprovem a boa situação financeira da Empresa, vedada a sua substituição por balancetes ou balanços provisórios, podendo ser atualizados por índices oficiais quando encerrado há mais de 03 (três) meses da data de apresentação da proposta: ausente. **Providenciar**

**6) Cumprimento do disposto no inciso XXXIII, do Artigo 7º da Constituição Federal (inciso V do Artigo 27 da Lei nº 8.666/93):** presente (fl. 64).



ESTADO DO ACRE  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

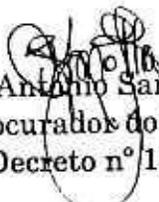
III - CONCLUSÃO

Face ao exposto, considerando a documentação carreada aos autos em apreço, comprovado o atendimento do interesse primário da Administração, porquanto a mesma guarda consonância com as orientações já exaradas por esta Procuradoria-Geral do Estado, no mesmo sentido em casos similares, manifesto-me pela inexigibilidade licitatória, fulcrada no inciso II, do art. 25, combinado com o inciso VI, do art. 13 da Lei nº 8.666/93 e suas alterações posteriores, para a contratação da Empresa Instituto Superior de Ensino, Estudo e Pesquisa em Ciências Sociais Ltda., para realização dos cursos Apreensão e Autenticação de Arquivos Eletrônicos, Desconsideração da Personalidade Jurídica, Auditoria Fiscal no Comércio, Auditoria Fiscal e Contábil e Access em Auditoria Fiscal, dirigidos aos novos fiscais de tributos empossados em decorrência do último concurso público realizado, pelo valor total de R\$ 154.692,00 (cento e cinquenta e quatro mil reais seiscentos e noventa e dois reais).

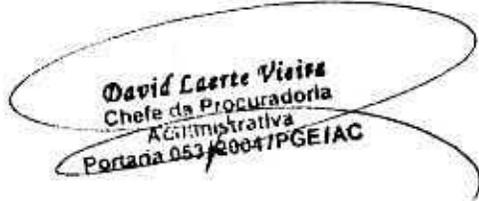
Ressalta-se a necessidade de apresentação da justificativa do preço, consoante determina o art. 26, inciso III, da Lei nº 8.666/93, o que poderá ser feito mediante a juntada de contratos firmados entre a contratada e outros entes da Administração Pública, comprovando que este é o preço de mercado dos aludidos cursos. Ademais, deverá a Administração providenciar toda a documentação ausente ou com data de validade expirada.

S. M. J. É o parecer.

Rio Branco - AC, 10 de novembro de 2006.

  
Marcos Antonio Santiago Motta  
Procurador do Estado  
Decreto nº 14.108

PARECER Nº 175/2006  
Aprovado Previamente  
A Superior Aprovação  
Em 10/11/2006

  
David Laerte Vieira  
Chefe da Procuradoria  
Administrativa  
Portaria 053/2004/PGE/AC