



Referência/Processo Administrativo: CI nº 333/2019

Assunto: Inscrição no "Curso de Licitação Completo (Modalidades Clássicas, Pregão, Sistema de Registro Preços e Síntese da Lei das Estatais)".

Interessado: CPL.

Parecer PROJU/FUNESA nº 22/2019

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação de parecer acerca da possibilidade jurídica de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, do INSTITUTO NACIONAL DE LICITAÇÃO HQZ LTDA, objetivando a participação de um empregado público de livre provimento da Fundação Estadual de Saúde – FUNESA no "Curso de Licitação Completo (Modalidades Clássicas, Pregão, Sistema de Registro Preços e Síntese da Lei das Estatais)".
2. Consta dos autos a solicitação de inscrição, acompanhada da justificativa, impressos com informações do evento e dos valores das inscrições e certidões negativas de débito, minuta da justificativa de inexigibilidade de licitação e justificativa técnico-legal, solicitação de despesa e viabilidade orçamentária e financeira.

II – FUNDAMENTAÇÃO

3. Inicialmente, considera-se oportuno ressaltar que a presente manifestação toma por base os elementos constantes dos autos do processo administrativo em epígrafe. Tem-se, assim, que incumbe a esta Procuradoria prestar a consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos.



4. A FUNESA pretende contratar com o INSTITUTO NACIONAL DE LICITAÇÃO HQZ LTDA, objetivando a participação de uma empregada pública de livre provimento da Fundação Estadual de Saúde – FUNESA no “Curso de Licitação Completo (Modalidades Clássicas, Pregão, Sistema de Registro Preços e Síntese da Lei das Estatais)”, com carga horária de 24 (vinte e quatro) horas, a se realizar nos dias 20 a 22 de março do corrente ano, no Município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul.
5. De início, vale ressaltar que é louvável o oferecimento ou o custeio de cursos de capacitação de curta, média e longa duração para os empregados que integram os quadros desta Fundação Estadual de Saúde.
6. No entanto, em virtude da escassez de recursos, em especial neste momento de crise, cabe aqui o registro e a recomendação no sentido de que a FUNESA, por meio da Diretoria Geral, priorize capacitar, com os recursos de seu orçamento geral, empregados integrantes do quadro permanente , com a definição de critérios objetivos de seleção desses empregados, eis que tal qualificação tem por finalidade o incremento da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos, de modo a melhor atender às necessidades da sociedade, que a custeia.
7. Tal priorização, **em especial no que se refere aos cursos de longa duração** (tais como Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado), se justifica no fato de que a capacitação, embora relevante ao aprimoramento pessoal e profissional do capacitado, primeiro deve ser útil e passível de reversão à própria Administração , o que não se pode garantir quando se trata da capacitação de um empregado de livre provimento que pode vir a deixar o emprego público por exoneração, e com isso levar consigo o conhecimento que adquiriu, antes de revertê-lo em prol da Administração.
8. Com relação aos **cursos de curta duração** , no entanto, em elevação aos objetivos da capacitação, aos princípios da supremacia de interesse público, da eficiência, e razoabilidade, **mostra-se salutar e recomendável que todos os empregados, inclusive os de livre provimento, sejam beneficiados por atividades de treinamento e formação que tenham relação direta e aplicabilidade imediata às atividades que estejam exercendo** , com vistas a preparar o servidor para enfrentar as situações inerentes ao exercício do emprego para o qual foi admitido .
9. É perfeitamente justificável, então, que a FUNESA patrocine treinamentos de curta duração para empregados de livre provimento (principalmente quando



80

não haja empregado do quadro permanente apto a participar do curso), desde que guardem relação com as atividades desempenhadas pelo funcionário.

10. Neste diapasão, a Coordenação-Geral de Políticas de Desempenho e Desenvolvimento de Pessoas, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na Nota Técnica n. 02/2015, ponderou que:

- i) não é possível o custeio pela Administração de curso de longa duração (pós-graduação lato sensu e stricto sensu) para servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão;
- ii) **tais servidores poderão participar de curso de curta duração relevante para o desempenho de suas atividades; (...)**

11. Na mesma linha, destaco o 'item 12' do Programa de Capacitação dos Servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Ministério da Educação:

...Os servidores em regime de contrato temporário **e os ocupantes de cargo comissionado sem vínculo efetivo com a administração pública podem participar apenas de ações de aperfeiçoamento de curta duração**, mediante justificativa da necessidade de capacitação...

12. Por sua vez, a Coordenadoria Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Parecer 1601/2012, concluiu que

...não se afigura razoável que (...) servidores ocupantes tão-somente de cargo em comissão participem de cursos de longa duração, mesmo que o respectivo órgão não possua quadro próprio de pessoal. Somente treinamentos que tenham relação direta e aplicabilidade imediata às atribuições do cargo devem ser franqueados a tais servidores...

13. Destarte, é prudente e razoável que a FUNESA imponha restrições ao **dispêndio com cursos de longa duração em favor de empregados exclusivamente comissionados**, certificando-se de que, ao conceder a capacitação haja suficiente motivação e pertinência, a par dos demais requisitos de validade inerentes ao ato administrativo autorizador.

14. Pois bem.

15. Partindo para a legalidade do ajuste, é cediço que, em regra, as contratações promovidas pela Administração Pública são sempre precedidas de licitação, assegurada a igualdade de competição entre os concorrentes e o devido processo legal,

R



esse caracterizado pelo contraditório e pela ampla defesa. Todo o procedimento licitatório é regulamentado pela Lei nº 8.666, de 1993, ressalvados os demais casos previstos na legislação extravagante.

16. Ocorre, porém, que o Estatuto das Licitações estabeleceu duas formas de contratação direta, sem licitação, para efeito de contratação com terceiros, quais sejam: a dispensa de licitação e a inexigibilidade de licitação, nos casos em que a própria lei especifica, principalmente quando não se viabiliza a competitividade.

17. No caso presente, a FUNESA pretende inscrever uma de suas empregadas públicas para participação de curso organizado exclusivamente pelo INSTITUTO NACIONAL DE LICITAÇÃO HQZ LTDA, o que, sem dúvida, se insere dentre as hipóteses que justificam a inexigibilidade da realização de processo licitatório.

18. **A inviabilidade de competição resta evidenciada no fato de que apenas o INSTITUTO NACIONAL DE LICITAÇÃO HQZ LTDA é organizador, administrador e responsável pelo evento, sendo justificada a sua escolha, principalmente pelo conteúdo e metodologia empregada, que abrangerá, inclusive, treinamentos práticos, conforme explicitado pela Pregoeira, em sua justificativa.**

19. A análise da idoneidade e reconhecimento acadêmico da instituição promotora do evento e seu real valor científico, bem como a pertinência do conteúdo programático com as responsabilidades funcionais dos interessados, no entanto, estão compreendidos dentro da órbita de análise a cargo da DIGER e não desta PROJU.

20. Nessa linha, o ajuste em pauta encontra fundamentação legal no *caput* do artigo 25, II, c/c artigo 13 VI, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

21. **Os preços estão devidamente justificados** na medida em que foram fixados de forma isonômica para todos os participantes (verifica-se que houve até mesmo desconto para a FUNESA), conforme se observa dos autos (*folder* do evento).

22. Em cumprimento aos arts. 29 da Lei de Licitações e Contratos foram acostadas algumas certidões de regularidade fiscal (Certidão Conjunta, Estadual, Municipal, INSS, FGTS e CNDT).

23. Vale frisar que o fato de não constar minuta de contrato nos presentes autos. Desta feita, caso a FUNESA pretenda se valer do referido instrumento para formalizar



o futuro ajuste, a respectiva minuta contratual deverá ser submetida à análise por este órgão de assessoria jurídica, nos termos do parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93.

24. Caso entenda por substituir o contrato por outro instrumento hábil, como nota de empenho, por exemplo, na forma do art. 62, § 2º, da Lei de Licitações, cabe esclarecer que aplica-se, no que couber, ao documento que o substituir, o disposto no art. 55 do mencionado diploma legal, que trata das cláusulas necessárias em todo contrato administrativo.

25. Por fim, mas não menos importante, a Doutrina e a Jurisprudência, inclusive do TCU, em atenção ao princípio da economicidade, são uníssonas no sentido de **ser inexigível a publicação em DOE do ato de ratificação da situação de dispensa ou inexigibilidade de licitação**, na forma do art. 26 da Lei nº 8.666/93, **quando o valor da contratação for inferior ao limite fixado no art. 24, II, do mesmo diploma legal.**

26. Esse é o entendimento esposado por Jessé Torres (PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres e outro. Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 324 a 326) e também pelo TCU conforme pode ser verificado abaixo:

"4.2.4 hipóteses de dispensa do art. 24, incisos III e seguintes, e situações de inexigibilidade do art. 25 da Lei nº 8.666/93, cuja contratação pode efetivar-se, em termos, nos moldes dos incisos I e II do art. 24.

(...)

A Administração Pública, tanto ao licitar como ao contratar diretamente com o fornecedor de bens, serviços ou obras, deve buscar soluções que simplifiquem e racionalizem procedimentos, sem afastar-se das formalidades exigidas por lei, na busca da proposta mais vantajosa ou das melhores condições para contratar.

Amparada nos princípios da economicidade e da celeridade, este alçado a direito fundamental pela EC nº 45/2004, que o acresceu, como inciso LXXVIII, ao rol do art. 5º da CR/88, a Administração pode eleger a contratação direta pelo valor (art. 24, I e II) - desde que a escolha não implique fracionamento da despesa, por óbvio, posto que **este** desnatura o próprio cabimento dos incisos - nas hipóteses de dispensa do art. 24, incisos III e seguintes, bem como nas situações de inexigibilidade do art. 25, quando o valor estimado **não ultrapassar os limites estabelecidos pelos dois incisos citados**, o que torna desnecessária a publicação do ato que autoriza a contratação, gerando economia de custos e celeridade processual.

Todas as etapas integrantes do processo da contratação direta, arroladas no item 4.2.1, à exceção da publicação no DOU, devem ser fielmente observadas na hipótese em que for possível eleger a contratação direta com base no art. 24, incisos I e II, sem que os agentes responsáveis se descurem da indispensável caracterização da dispensa ou inexigibilidade, conjugada à vantajosidade de



proceder-se à contratação sob o aspecto da economicidade e da celeridade, com apresentação dos motivos de fato e de direito que fundamentam a decisão, encaminhando-se o processo à ratificação pela autoridade superior.

O Tribunal de Contas da União já decidiu que:

"... deva restar claro que, nas hipóteses de dispensa (incisos III a XXIV do art. 24) e de inexigibilidade (art. 25) de baixo valor, embora a eficácia do ato, em face do princípio da economicidade, não fique vinculada à publicação dele na imprensa oficial, os demais requisitos do art. 26 e de seu parágrafo único (como a apresentação de justificativas e o encaminhamento do ato à autoridade superior no prazo indicado para ratificação), bem como os requisitos específicos que caracterizam as aludidas espécies de dispensa e a inexigibilidade, devem ser mantidos e criteriosamente observados.

(...)

9.2. determinar à Secretaria de Controle Interno do TCU que reformule o "SECOI Comunica nº 06/2005", dando-lhe a seguinte redação: "a eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade de licitação a que se refere o art. 26 da Lei nº 8.666/93 (art. 24, incisos III a XXIV, e art. 25 da Lei nº 8.666/93), está condicionada à sua publicação na imprensa oficial, salvo se, em observância ao princípio da economicidade, os valores contratados estiverem dentro dos limites fixados nos arts. 24, I e II, da Lei nº 8.666/93" Acórdão nº 1.336/2006, Plenário, Relator Min. Ubiratan Aguiar, Processo TC 019.967.2005-4, DOU de 07.08.2006.

Significa dizer que, na hipótese de determinada contratação direta caber tanto em hipótese de inexigibilidade (art. 25) quanto na de dispensa em razão do reduzido valor (art. 24, I ou II), o fundamento deve ser o do art. 25, dado que a situação de inviabilidade de competição precede a de dispensa de licitação, mas estará a Administração desobrigada de remeter o ato à publicação na imprensa oficial em homenagem ao princípio da economicidade."

III – CONCLUSÃO

27. Ante o exposto, conclui-se favoravelmente à pretensão da contratação do curso de capacitação de curta duração denominado "Curso de Licitação Completo (Modalidades Clássicas, Pregão, Sistema de Registro Preços e Síntese da Lei das Estatais)", mediante inexigibilidade de licitação, ante o cumprimento de todos os requisitos legais.

Eis o parecer,

S.M.J.

Aracaju, 13 de março de 2019.

Rossini de Melo Albuquerque
ROSSINI DE MELO ALBUQUERQUE
Procurador Jurídico da FUNESA