

**CONTRATAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE ORÇAMENTO
PÚBLICO - ABOP PARA MINISTRAR
O CURSO DE ADMINISTRAÇÃO
ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

*Julio Cesar Ferreira Pereira
Assistente Jurídico*

PARECER CONJUR/MCIDADES/Nº /2008

EMENTA: Administrativo. Contratação da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP para ministrar o Curso de Administração Orçamentária e Financeira – Gestão de Finanças Públicas – Fundamentos e Prática de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal para servidores do Ministério das Cidades. Cumprimento do disposto no art. 3º, inciso V, do Decreto nº 5.707, de 2006. Treinamento de interesse da Administração, no âmbito de Programa de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Proposta originária de contratação com dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 1993, não aprovada. Reexame pela Coordenação-Geral de Recursos Humanos da proposta. Reformulação da pretensão inicial para contratação com inexigibilidade de licitação, fundada no art. 25, inciso II, c/c o art. 13, inciso VI, da Lei nº 8.666/93. Possibilidade de materialização da pretensão com espeque na Decisão nº 439/1998/TCU-Plenário, recebida como orientação normativa ex vi do disposto no art. 3º da Lei nº 8.443, de 1992.

PROCESSO Nº 80000.020266/2008-73

1. Tratam os autos do Procedimento Administrativo em epigrafe de ações administrativas para a contratação da **Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP**, tendo como escopo a realização do **Curso de Administração Orçamentária e Financeira – Gestão de Finanças Públicas – Fundamentos e Prática de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**, no âmbito do Programa de Capacitação de Recursos Humanos, para treinamento de 16 (dezesesseis) servidores do Ministério das Cidades, ao custo unitário de R\$ 1.105,00 (mil cento e cinco reais).
2. O feito, cuja proposição originária, de acordo com o que consta da **NOTA TÉCNICA Nº 214/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES**, exarada as fls. 59 usque 62, tinha como escopo a contratação com dispensa do procedimento licitatório, fundada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666, de 1993, foi

objeto de exame e manifestação desta Consultoria Jurídica, materializados no **PARECER CONJUR/MCIDADES/N° 977/2008**, lavrado as fls.74 usque 76, anverso e verso, sendo encerrada a seguinte conclusão:

“10. Como exceção à regra geral, possibilidade estabelecida constitucionalmente, e que interessa para o deslinde da matéria *in casu*, a citada Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

I -.....omissis.....

XIII – na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, **desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos;**”

11. De exegese literal, a suso reproduzida norma estabelece, como pressupostos para a sua incidência, que a futura contratada, além de ter como escopo regimental ou estatutário a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional, detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos.

12. Tais elementos, de constituição essencial para a plena eficácia do ato de dispensa de licitação fundada no citado dispositivo legal, não podem ter materialização apenas presumida, sendo de absoluta necessidade a sua plena demonstração e comprovação nos respectivos autos de contratação, o que exige, pelo menos, o exame dos estatutos ou atos constitutivos da entidade.

13. *In casu*, observa-se que a Coordenação-Geral de Recursos Humanos, decerto por lapso não intencional, não se desincumbiu de tal mister, remetendo os autos, neste especialíssimo aspecto, inconclusos, tornando prejudicada a manifestação conclusiva desta Consultoria Jurídica.

14. Neste sentido, conluo, **em tese**, que a contratação pretendida somente será possível se, **e somente se**, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos lograr êxito em comprovar que a

Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, além de ter como objeto regimental ou estatutário a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional, detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos, devendo promover, por necessário, a juntada dos Estatutos ou dos Atos Constitutivos da nominada entidade.

15. *Ex positis*, proponho a restituição dos autos a Coordenação-Geral de Recursos Humanos para conhecimento e demais providências para o saneamento e conclusão do feito”.

3. A título de saneamento do feito, a Coordenação-Geral de Recursos Humanos promoveu a juntada de cópia do Estatuto da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, fls. 78 usque 101, e cópia de declarações e certidões, fls. 102 usque 105, restituindo os autos a esta Consultoria Jurídica pela quota de fl. 106 na qual afirma que as citadas peças demonstram que a nominada Associação é uma entidade civil sem fins lucrativos, que detém as funções de ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional, possuindo capacidade técnica para a execução do objeto do contrato pretendido.
4. Em nova análise da matéria, esta Consultoria Jurídica opinou por intermédio do **DESPACHO/CONJUR/MCIDADES/Nº 3658/208**, fl. 107, anverso e verso, no qual conclui que, a par da demonstração de ser a citada Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP entidade sem fins lucrativos, que tem como uma de suas funções estatutárias a promoção de cursos, conferências, congressos, seminários, estudos e publicações, não houve a cabal demonstração e comprovação de ser a entidade possuidora de **inquestionável reputação ético-profissional**, como assim exige a norma de regência, não podendo, *ipso facto*, ser aprovada a proposta de dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, como pretendido.
5. Na mesma assentada, restou proposto o retorno dos autos a Coordenação-Geral de Recursos Humanos para, caso fosse conveniente, verificar a adequação do caso concreto à **Decisão nº 439/1998/TCU-Plenário** para o estudo da possibilidade do seu enquadramento ao disposto no art. 25, inciso II, c/c o

art. 13, inciso VI, da Lei n° 8.666/93, observada a necessidade de ser comprovada a singularidade do objeto e a notória especialização da contratada.

6. Destarte, o Órgão Setorial do Sistema de Pessoal Civil no Ministério das Cidades retornou aos autos com a **NOTA TÉCNICA N° 235/CGRH/SPOA/SE/MCIDADES**, exarada as fls. 115, anverso e verso, na qual afirma, verbo ad verbum:

“(…).

2. Em pesquisa feita nos sítios eletrônicos das instituições levantadas para ministrarem o evento acima mencionado, verificou-se que as empresas ESAD – Escola de Administração e Negócios, IOC – Ione Cursos, Contrei – Consultoria e Treinamentos Ltda., às fls. 109/114, são entidades especializadas em treinamento e capacitação de recursos humanos nas diversas áreas do conhecimento, respectivamente; ou seja, não são especializadas em uma determinada temática.

No entanto, a ABOP – Associação Brasileira de Orçamento Público tem entre suas finalidades as de: atuar na criação, divulgação, aplicação e desenvolvimento de novas técnicas, conceitos, procedimentos e normas no campo **orçamentário**, promover eventos de aperfeiçoamento das **técnicas orçamentárias**, disponibilizando aos associados o instrumental adequado para análise e solução de questões específicas, bem como estimular a realização de estudos e pesquisas no campo teórico, conceitual e prático sobre problemas relativos ao **orçamento**. Assim, **infere-se que na temática de Orçamento e Finanças Públicas a instituição pode ser enquadrada no Art. 25 combinado com o Art. 13 da Lei n° 8.666/93**: (Destaques da transcrição).

(…)

4. O enquadramento ainda encontra justificativa no Parecer CONJUR n° 684/2008, no qual esta Consultoria manifesta-se favoravelmente na contratação de cursos abertos a terceiros por empresa ou profissional que possui notória especialização, especialmente nos itens 29 e 30, citados abaixo:

‘29. Enfim, de todo o arrazoado acima, parece-nos que, sedimentada na Decisão nº 439/1998 – Plenário do TCU, as contratações da espécie (inscrição de servidores para participação em cursos abertos a terceiros) embasam-se na hipótese de inexigibilidade de licitação), com espeque nos preceptivos do inciso II do art. 25, c/c o art. 13 da Lei nº 8.666, de 1993.

30. Além disso, a LLCA também exige que seja justificada a razão da escolha do fornecedor, bem como o preço a ser praticado, por força do seu art. 26 e Parágrafo único. (...). (Destques do original).

7. É o relatório. Passo a opinar.
8. De fato, a matéria in casu, dada à diversidade de interpretações e conclusões, mereceu da Corte de Contas Federal, por suas Áreas Técnicas, com aprovação do Plenário do Colegiado, o necessário estudo para a decorrente orientação consolidada aos seus jurisdicionados, resultando na edição da **Decisão nº 439/1998 –TCU – Plenário**, deliberada na Seção de 15 de julho de 1998 e publicada no Diário Oficial da União do dia 23 subsequente, com a seguinte ementa:

“Ementa: Estudos desenvolvidos sobre a possibilidade do enquadramento na hipótese da inexigibilidade de licitação para a contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, bem como inscrições de servidores para participação de cursos abertos a terceiros. Hipótese aceita. Arquivamento”.

9. Em seu voto condutor, o Ministro Relator ofereceu as seguintes judiciosas razões, fundadas na norma de regência e na doutrina pátria dominante:

“3. É notoriamente sabido que na maioria das vezes, no caso concreto, é difícil estabelecer padrões adequados de competição para escolher isentamente entre diferentes professores ou cursos, tornando-se complicado comparar o talento e a capacidade didática dos diversos mestres. 4. Aliás, essa realidade já foi reconhecida pela doutrina do direito administrativo. O mestre Ivan Barbosa Rigolin, ao discorrer sobre o enquadramento legal de natureza singular empregado pela

legislação ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ainda quanto à aplicação do art. 23, inciso II, do Dec.-lei nº 2.300/86, defendia que: “A metodologia empregada, o sistema pedagógico, o material e os recursos didáticos, os diferentes instrutores, o enfoque das matérias, a preocupação ideológica, assim como todas as demais questões fundamentais, relacionadas com a prestação final do serviço e com os seus resultados - que são o que afinal importa obter -, nada disso pode ser predeterminado ou adrede escolhido pela Administração contratante. Aí reside a marca inconfundível do autor dos serviços de natureza singular, que não executa projeto prévio e conhecido de todos mas desenvolve técnica apenas sua, que pode inclusive variar a cada novo trabalho, aperfeiçoando-se continuamente. Por todas essas razões entendeu a lei de licitações de classificar na categoria de serviço técnico profissional especializado, o trabalho de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal da Administração, por particulares (pessoas físicas ou jurídicas); sendo de natureza singular o serviço, será fatalmente diferente um treinamento de outro, ainda que sobre os mesmos temas, quando ministrado por particulares diversos. E, desse modo, sendo desiguais os produtos que os variados profissionais oferecem, torna-se inexigível a licitação por imperativo lógico que consta do art. 23, inciso II, do Dec.-lei nº 2.300/86.” (“Treinamento de Pessoal - Natureza da Contratação” “in” Boletim de Direito Administrativo - Março de 1993, págs. 176/79- grifo nosso) 5. Nessa mesma linha de raciocínio, destaco pensamento do administrativista Antônio Carlos Cintra do Amaral, que ao discorrer sobre a contratação de profissional para realização de treinamento de pessoal, assevera que: “Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal é serviço técnico profissional especializado, previsto no art. 13, VI, da mesma Lei nº 8.666/93. Em princípio, é de natureza singular, porque é conduzido por uma ou mais pessoas físicas, mesmo quando a contratada é pessoa jurídica. 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, frequentemente heterogêneos inclusive no que se refere à formação profissional; e) capacidade de comunicação. Como não se pode dissociar o treinamento do instrutor ou docente, essa singularidade subjetiva é também objetiva. Vale dizer: também o serviço por ele prestado é singular...” (“Ato Administrativo, Licitações e Contratos Administrativos”, Malheiros Editores, 1995, pág. 110) 6. A doutrina é pacífica no sentido de que não se licitam coisas comprovadamente

desiguais. Lúcia Valle Figueiredo em seu parecer intitulado “Notória Especialização”(Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, número 44, 2º semestre de 1978, pág. 25/32) ressalta que no momento em que se passa a confrontar coisas que não são cotejáveis, a comparação se torna impossível, não havendo possibilidade de se falar em afronta ao princípio da isonomia nesses casos, pois só se pode falar em isonomia na medida em que se comparam coisas cotejáveis. Outro ponto que torna a licitação inviável diz respeito ao fato de que há que se ter critérios objetivos para realizar uma licitação, aspecto esse, como visto, prejudicado na contratação em exame. 7. A exceção à regra geral estabelecida pelo Prof. Rigolin, no parecer já mencionado, diz respeito à contratação de treinamentos concernentes a serviços braçais, ou mecanográficos, ou de trabalhos de índole física, que não exigem uma maior escolarização dos instrutores. Dá como exemplos: adestramento de guardas; datilografia; digitação; orientação para pesquisa. Mas, mesmo nesses casos, entendo defensável a contratação direta, alicerçado nos mesmos argumentos expendidos até aqui, pois a condução do treinamento continua sendo personalíssima e a experiência do instrutor contratado faz diferença quanto aos resultados alcançados. 8. Nesse ponto, destaco pesquisa empreendida pelo Instituto Sezerdello Correia e a Universidade de Brasília - UNB, que dentre as conclusões a que se chega, a partir da análise dos dados colhidos, é que no atual estágio de desenvolvimento da educação no Brasil, onde não há cultura de padronização, torna-se necessário garantir a qualidade didática a todos os níveis de treinamentos, despontando como diferencial significativo nos resultados de avaliação dos treinamentos estudados a intervenção do instrutor (Projeto Impact - Convênio ISC/TCU e FUB, Instituto de Psicologia, Departamento de Psicologia Social e do Trabalho). Ou seja, a realidade brasileira hoje vivencia que mesmo nos cursos que já atingiram certa padronização, a atuação do instrutor ainda faz diferença, afetando os bons resultados almejados no treinamento. Esse fato está estreitamente relacionado com as deficiências observadas na elaboração de manuais padronizados de ensino no Brasil. 9. 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. Nesse sentido, defendo o posicionamento de que a inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, fato que pode e deve evoluir no ritmo das mudanças que certamente ocorrerão no mercado, com o

aperfeiçoamento das técnicas de elaboração de manuais padronizados de ensino. Essa evolução deve ser acompanhada tanto pelos gestores como pelos órgãos de controle, no âmbito de suas atuações. Assim, desponta, a meu ver, com clareza que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, na atualidade, é regra geral, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador. 10. Destarte, partilho do entendimento esboçado pelo Ministro Carlos Átila no sentido do reconhecimento de que há necessidade de assegurar ao Administrador ampla margem de discricionariedade para escolher e contratar professores ou instrutores. Discricionariedade essa que deve aliar a necessidade administrativa à qualidade perseguida, nunca a simples vontade do administrador. Pois, as contratações devem ser, mais do que nunca, bem lastreadas, pois não haverá como imputar à legislação, a culpa pelo insucesso das ações de treinamento do órgão sob sua responsabilidade”.

10. Em face dos inegáveis e inafastáveis argumentos fático-jurídicos que embasaram o voto condutor, este mereceu o acolhimento e acompanhamento do Plenário da Corte de Contas da União, sendo aprovada e adotada a seguinte Decisão:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

1. 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 nº 8.666/93;

11. Consolidado o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, na forma suso transcrita, cabe a verificação do poder coercitivo e vinculativo da indigitada Decisão à luz da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que, dispôs sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, assim tornada édita:

- “Art. 3º Ao Tribunal de Contas da União, no âmbito de sua competência e jurisdição, assiste o poder regulamentar, podendo, em consequência, expedir atos e instruções normativas sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização dos processos que lhe devam ser submetidos, obrigando ao seu cumprimento, sob pena de responsabilidade”.
12. Neste sentido, tendo presente que a indigitada Decisão foi adotada em sede de estudo determinado e produzido no âmbito da Corte de Contas da União, tem ela efeito e eficácia, por analogia, de orientação normativa, incidindo para a sua aplicação vinculativa o disposto no art. 3º supra.
 13. Assim, como remansosamente tem se manifestado esta Consultoria Jurídica, a exemplo do precedente trazido à colação pela consulente, i.e., o **PARECER CONJUR Nº 684/2008**, entendo, adotando a orientação do Tribunal de Contas da União, ser possível a inexigibilidade de licitação em casos que tais, tendo como fundamento o disposto no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93, na forma disciplinada pela **Decisão nº 439/1998 – TCU – Plenário**.
 14. Em assim sendo, tendo presente as afirmações da Coordenação-Geral de Recursos Humanos, órgão técnico com responsabilidade e competência regimental para tanto, **recebidas com presunção de exatidão e veracidade**, no sentido do enquadramento do caso concreto ao disposto nas normas suso citadas, mormente no que pertine à singularidade do objeto e à notória especialização da entidade que promoverá o curso, sou de parecer que, dada a necessidade e o juízo de conveniência e oportunidade exclusivos da administração, a contratação **in caso** pode ser materializada com inexigibilidade de licitação, como proposto pela Unidade de Administração de Recursos Humanos.
 15. Não obstante, deverá a Coordenação-Geral de Recursos Humanos dar pleno cumprimento ao disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93 e promover a instrução final dos autos de acordo com o que determina o Parágrafo único do citado artigo.

16. Ex positis, proponho a restituição dos autos a Coordenação-Geral de Recursos Humanos para conhecimento e demais providências.
17. É o Parecer que submeto à consideração superior.

Brasília, outubro de 2008.

JULIO CESAR FERREIRA PEREIRA

ASSISTENTE JURÍDICO

MATRÍCULA 456879

OAB/DF 7.446

De acordo.

À consideração do Senhor Consultor Jurídico.

Brasília, outubro de 2008

De acordo.

Encaminhem-se os autos do Procedimento Administrativo em epígrafe a Coordenação-Geral de Recursos Humanos como proposto.

Brasília, outubro de 2008.

CLEUCIO SANTOS NUNES

Consultor Jurídico