



Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

PARECER JURÍDICO N° 033/2.018

PROPOSTA EAD – LEGIS MAIS

FENALEGIS/CONACATE

PROJETO ESCOLA DO LEGISLATIVO CIDADÃ

O Legislativo brasileiro, considerado a voz da sociedade é o responsável por discutir e criar as leis que mais tarde serão utilizadas pelos tribunais para garantir a segurança e todos os demais direitos inerentes ao cidadão brasileiro. Ao Executivo cabe a função de administrar e executar os programas e as políticas públicas. Em conjunto, trabalham para permitir o fortalecimento do Estado enquanto instituição pública constituída por seus cidadãos.

É preciso compreender, no entanto, que os poderes hoje instituídos no Brasil, assim como em vários outros países, não são resultado de um só indivíduo que se propôs a construir os mecanismos necessários para a manutenção do Estado. Eles decorrem da contribuição de inúmeros estudiosos, principalmente no que se refere aos filósofos, como teóricos daquilo que o Estado deveria ser e oferecer aos cidadãos. As obras da antiguidade e da modernidade são os alicerces para o desenvolvimento das funções estatais e da sua própria estrutura organizacional.

O filósofo Thomas Hobbes (1588-1679), autor da obra *Leviatã*, considerava que o poder de fazer as leis deveria estar nas mãos de um soberano ou de uma assembleia, isto é, defendia o absolutismo. Com o objetivo de garantir a soberania do monarca, Hobbes entendia que quem elaborasse a legislação não estaria sujeito a ela, mas, sim, detinha a supremacia, de modo a não haver o mínimo controle do povo sobre as decisões de quem criasse e aprovasse as leis.



Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

John Locke (1632-1704), por sua vez, era contra o absolutismo. O Legislativo, no entanto, era considerado pelo filósofo como o poder supremo de uma sociedade, uma vez que definir a legislação é uma atribuição superior à de executá-la. Como defensor da burguesia, o governo, para Locke, deveria trabalhar na proteção da vida, da liberdade e da propriedade, mas nunca tornar-se mais poderoso do que os próprios indivíduos para quem ele servisse.

A partir desse entendimento, Locke definiu seis princípios que deveriam compor a atuação do legislador, quais sejam: 1. Não pode ser arbitrário sobre a vida e a fortuna das pessoas. 2. Deve limitar-se ao bem público. 3. Precisa ter a obrigação de oferecer justiça e decidir acerca do direito para quem ele representa. 4. Não pode tirar do cidadão parte de sua propriedade sem o seu consentimento. 5. Deve garantir o direito de propriedade. 6. Não pode transferir a prerrogativa de elaborar leis a outras mãos.

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), autor do livro *Do Contrato Social*, compreendia que os homens, com o intuito de constituírem força e viverem em segurança, uniam-se na formação da sociedade e do Estado. Para ele, as leis deveriam ser gerais e abstratas, de forma a servir a todos. Aos legisladores, considerados homens de inteligência reconhecida, competia descobrir quais as melhores regras de que a sociedade necessitava; ou seja, antes de redigi-las, era preciso analisar a conjuntura e a correta adaptação da norma à vida coletiva.

A partir disso, verifica-se que a legislação não surge do acaso, mas, sim, da vontade geral do povo em constituir uma regra para beneficiar a vida em sociedade. A democracia ateniense, por exemplo, encontrava na ágora um método valioso para a concretização da política local. Ela constituía-se pela manifestação da opinião pública, criando a oportunidade do exercício direto da cidadania com a possibilidade de diálogo e de voto das demandas necessárias para a vida cotidiana.

No Brasil, contudo, inclusive pela dimensão territorial, não vigora a democracia direta, porém, a sociedade tem assegurado o direito e o dever de escolher, por intermédio do voto, quem a representará e, conseqüentemente, será a sua voz ativa, principalmente no que



Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

tange ao Legislativo. No contexto ora vigente, a função legislativa não é considerada a mais importante, talvez pelo próprio excesso de normas que o poder tem conferido à sociedade. Os liberais, como demonstração, veem no Estado, hoje, uma estrutura que está minimizando a liberdade do indivíduo, e isso faz com que, além de apenas criar e impor leis aos cidadãos, seja preciso fazer cumpri-las e, caso desnecessárias, retirá-las do ordenamento jurídico. Por isso, abre-se ênfase, na era contemporânea, a atribuições ainda mais valiosas aos gestores públicos, como a função de representar a sociedade a partir de seus almejos e anseios para que, assim, possam obter embasamentos à produção legislativa.



Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

EMENTA

LICITAÇÃO, CONTRATAÇÃO DIRETA – LEGISLATIVOS MUNICIPAL – DISPENSA LICITAÇÃO ENTIDADE DE CLASSE SERVIDORES DOS LEGISLATIVOS DAS CÂMARAS MUNICIPAIS DO BRASIL - CURSOS CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES EFETIVOS E COMISSIONADOS, VEREADORES E CIDADÃO - PROJETO “ ESCOLA DO LEGISLATIVO CIDADÃ” - REDE DE ENSINO VIRTUAL, EAD LEGIS MAIS - FENALEGIS/CONACATE - CONTEÚDO DESENVOLVIDO E CONHECIMENTO PERMANENTE - REQUISITOS LEGAIS. INTELIGÊNCIA DO ART. 25 DA LEI Nº 8.666/93. SEGUNDO A DECISÃO Nº 439/98 - TCU, É INEXIGÍVEL A LICITAÇÃO PARTICIPAÇÃO DE SERVIDORES EM CURSOS, ART. 25, II, C/C INCISO VI ART. 13 DA LEI N' 8.666/93. EM REGRA, PARA CURSOS ABERTOS E INUSITADOS É INEXIGÍVEL A LICITAÇÃO, DESDE QUE CARACTERIZADA A SINGULARIDADE DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO.



Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

I- INTRODUÇÃO

Na medida que o sistema jurídico que norteie as contratações governamentais lança enorme dificuldade ao aplicador quando da necessidade de contratar serviços de treinamento de pessoal, em virtude de que tais serviços devem ser licitados em contraponto, a complexidade de certos conceitos, tais como o de serviço singular e do notória especialização, requisitos para o enquadramento da hipótese de inexigibilidade de licitação, constituem o maior desafio do Intérprete, o que eleva sobremaneira o desafio de bem contratar as ações de capacitação da CONACATE - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS CARREIRAS TÍPICAS DE ESTADO/FENALEGIS FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DOS LEGISLATIVOS E TRIBUNAIS DE CONTAS MUNICIPAIS face PROPOSTA EAD LEGIS MAIS - PROJETO "Escola do Legislativo Cidadã " em que consiste no apoio a realização do referido projeto , por meio da realização de cursos de capacitação e palestras, ambos na modalidade â distância, criando uma rede de ensino virtual e interativa, com conteúdo desenvolvido pela FENALEGIS/CONACATE, integrando todas às câmaras municipais do Brasil por meio da capacitação formação e aperfeiçoamento de seus servidores efetivos e comissionados, vereadores e toda sociedade através da transferência de conhecimento permanente, além de aproximar ainda mais Sociedade e Legislativos Municipais. Solicitaram a presente consulta, para elaboração parecer jurídico no tocante a VIABILIDADE JURÍDICA DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 25. II C/C ART.13, VI, DA LEI N' 8.666/93. ANEXO I- 1. OBJETO PROPOSTO- 2. ESCOPO 3. OBJETIVOS- 4. CONTEÚDOS 5. PRAZO - 6. ORÇAMENTO E FORMA DE PAGAMENTO- 7. RESPONSABILIDADES 8.VALIDADE DA PROPOSTA.

II- TÓPICOS

Os tópicos sugeridos vem ao encontro das áreas de conhecimento e atuação das Casas Legislativas Municipais e os cursos ora apresentados pela FENALEGIS/CONACATE são fruto de pesquisas e estudos de projetos realizados em colaboração com o setor público, ao longo de sua história de defesa e fortalecimento do Poder Legislativo Municipal.



Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

A proposta apresenta 30 (trinta) temas de cursos de atualização e de fomento ao desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes voltadas ao Ensino para a Cidadania e Gestão Pública, demonstrando o enquadramento da hipótese de inexigibilidade de licitação, tais como o de “servit singular” e de “notória especialização”, conforme o ANEXO I- ANEXO I- 1. OBJETO PROPOSTO- 2. ESCOPO : 3. OBJETIVOS- 4. CONTEÚDOS 5. PRAZO - 6. ORÇAMENTO E FORMA DE PAGAMENTO- 7. RESPONSABILIDADES 8. VALIDADE DA PROPOSTA.

III– FUNDAMENTAÇÃO

Determina a Lei nº 8.666/1993, art. 25, II, que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 do mesmo diploma legal, dentre os quais se observa o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Com relação à contratação direta fundamentada no art. 25, inc. II, da Lei de Licitações, leciona Marçal Justen Filho que é necessária a presença cumulativa dos três requisitos: serviço técnico profissional especializado, existência de um objeto singular e sujeito titular de notória especialização. Este entendimento está, inclusive, alinhado à Súmula TCU nº 252: “A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado”.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ressalta que a singularidade é do objeto e não a do profissional, e que deve estar conjugada necessariamente com a notória especialização do contratado.

Lucas Rocha Furtado acrescenta que os parâmetros postos no § 1º do art. 25, da Lei nº 8.666/1993, apesar de serem razoavelmente objetivos, ainda reservam certo grau de discricionariedade para a definição da notória especialidade. Salienta “que em determinado



Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de serviço singular, e pode, não obstante, ocorrer que em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha notória especialidade”.

Especificamente sobre a contratação de “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”, previsto no inc. VI do art. 13 da Lei no 8.666/1993, além dos requisitos acima indicados pela Doutrina, são igualmente pertinentes as definições e o contorno deste tipo de contratação postos nas Decisões nºs 535/1996 e 439/1998, ambas do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Na Decisão nº 535/1996, o TCU admitiu a contratação direta, fundada no art. 25, inc. II, da Lei no 8.666/1993, por prazo determinado, de docentes previamente cadastrados e selecionados de acordo com o currículo, dando-se preferência aos professores do local onde seria realizado o treinamento/aperfeiçoamento, bem como a proceder, nos demais casos, licitações para a contratação de instrutores, realizando um certame licitatório para cada conjunto de cursos de uma mesma disciplina, dado o conteúdo didático de cada disciplina.

Na Decisão nº 439/1998, por sua vez, a Corte de Contas consignou a extrema necessidade e importância do treinamento e aperfeiçoamento de servidores para a excelência do serviço público, e definiu como serviço singular todo aquele que verse sobre treinamento diferenciado em relação ao convencional ou rotineiro do mercado. Sugeriu que seriam singulares aqueles cursos desenvolvidos ou adaptados especificamente para o atendimento das necessidades do contratante ou voltados para as peculiaridades dos prováveis treinandos.

Importante observar que, ainda por ocasião da instrução e do julgamento do processo que resultou na Decisão nº 439/1998, apesar de a Unidade Técnica ter entendido que não seria para todo e qualquer curso que se aplicaria a exceção do art. 25, inc. II, estando excluída para a hipótese de curso mais convencional, básico, considerando que neste caso a diferença entre os serviços prestados por um ou outro licitante poderia ser mínima, sem



Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

prejuízo do objetivo do treinamento, prevaleceu a idéia de que, naquela oportunidade (1998), o estágio da discussão da matéria não permitia esta distinção.

Quanto ao conceito de notória especialização, restou consignado naquela decisão que o contido no §1º do art. 25 da Lei 8.666/1993 está relacionado com as atividades do profissional, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial, não sendo necessário que se apresente como o único prestador do serviço pretendido.

Parece pertinente, ainda, distinguir os denominados cursos abertos dos fechados.

Os cursos abertos são aqueles que permitem a participação de quaisquer interessados, sendo fixados e programados pelo seu realizador. São, portanto, acessíveis a qualquer pessoa interessada na sua proposta. Os cursos fechados são voltados para grupos certos e determinados de indivíduos, elaborados de acordo com metodologia e horários previamente fixadas pelo contratante. De conseguinte, não são acessíveis a qualquer interessado, mas apenas àquelas integrantes do quadro de quem os contrata.

Sobre os cursos de treinamento aberto ou fechado, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assevera que “é também inexigível a licitação para a matrícula de servidor em curso oferecido por instituição privada de treinamento, porque esses eventos são realizados em períodos determinados, mostrando-se inviável a competição. Contudo, para a realização de seminários fechados, promovido por qualquer dessas mesmas instituições, é, em princípio, exigível a licitação, porque o interesse e conveniência de treinamento podem ser determinados pela Administração, ao contrário do caso anterior, em que a oportunidade é ditada pelas instituições”.

Assim, somente se enquadra na inexigibilidade fundada no art. 25, inc. II, combinado com o art. 13, inc. VI, da Lei nº 8.666/1993, a contratação de cursos abertos, sendo que os cursos fechados devem ser objeto de licitação.



Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

O objetivo geral do Projeto Escola do Legislativo Cidadã é qualificar e aprimorar a atividade de Vereador, servidores efetivos e comissionados. Os que já estão inseridos, ou venham a se inserir, em equipes técnicas das Câmaras Municipais do Brasil, visando a melhoria das funções executadas por suas assessorias. Abrange diversas áreas do conhecimento, incrementando e aprofundando os saberes.

Existe também o intuito da formação cidadã, por isso muitos cursos poderão ser oferecidos a qualquer cidadão do seu município, pela Câmara de Vereadores, aproximando ainda mais o munícipe do Legislativo Municipal, através de cursos gratuitos e de qualidade que poderão ser exibidos em telão disponibilizado pela Câmara.

Neste contexto, o Programa é composto por conteúdos focados nos conhecimentos fundamentais e básicos, levando em conta as temáticas já abordadas e com vistas às novas necessidades para o desenvolvimento institucional das casas legislativas brasileiras.

Os objetivos específicos do programa são:

Atualização e fomento ao desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes voltadas ao Ensino para Cidadania e Gestão Pública.

Capacitar os vereadores, servidores efetivos e comissionados para o exercício competente, profissional e harmônico das atividades;

Oferecer aos alunos temas introdutórios com os mais importantes fatos históricos do Brasil, a cultura política, os direitos civis, políticos e sociais, os direitos humanos e demais saberes que devem incrementar as carreiras dos servidores das casas legislativas.

Abordar, de forma sistêmica, questões acerca do funcionamento das casas legislativas, suas estruturas internas e do processo legislativo;



Confederação Nacional das Carreiras Típicas de Estado

Fornecer aos servidores do legislativo temas introdutórios de política relacionando-os com os mais importantes fatos históricos do Brasil, principalmente com questões políticas da atualidade;

Qualificar os vereadores, servidores efetivos e comissionados para elaborar estratégias de abordagem legislativa relacionadas às políticas públicas e sociais e à atuação das instituições da administração municipal;

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que: a) É possível a contratação direta sem licitação mediante inexigibilidade, eis que observados, in casu, os requisitos do art. 25, II c/c art. 13, da Lei nº 8.666/1993, e da Súmula TCU nº 252; nos termos e fundamentos da PROPOSTA EAD LEGIS MAIS/ FENALEGIS/CONACATE - PROJETO ESCOLA DO LEGISLATIVO CIDADÃ – consiste em apoio a realização e execução de cursos e capacitação –palestras- aperfeiçoamento de servidores efetivos e comissionados, vereadores e sociedade civil para transferência de conhecimento permanente, modalidade ensino a distancia - EAD- rede de ensino virtual e interativa com integração de todas as câmaras municipais – visando à formação para a democracia e à disseminação do saber legislativo.

É o parecer, s. m. j.

Marcos Aurélio Mathias D'Avila

OAB/PR 42.526