

PARECER JURÍDICO

Assunto: CONTRATAÇÃO DE PALESTRANTE – INEXIGIBILIDADE DE PROCESSO DE DISPUTA – INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO – REGULAMENTO DE CONTRATAÇÕES DE BENS E SERVIÇOS DA FENACLUBES – ARTIGO 11, INCISO II.

Processo nº 35/2022 – Palestrante (treinador – Seleção Brasileira de Voleibol) JOSÉ ROBERTOR GUIMARÃES – tema da palestra: “**Gestão Esportiva e Planejamento Estratégico – Case Voleibol**” – 2ª Semana Nacional dos Clubes (2022) - duração de 1h30m, a ser realizada no dia 01/11/2022.

Fundamentação

O inciso II, do art. 11, do Regulamento de Contratações de Bens e Serviços da FENACLUBES estabelece a inviabilidade de competição no caso de contratação de pessoas físicas ou jurídicas para ministrar palestras ou prestar serviços de instrutoria relacionados às atividades finalísticas da FENACLUBES. Nesse diapasão, cumpre mencionar as atividades finalísticas descritas no art. 1º: “*O presente Regulamento aplica-se exclusivamente à execução dos recursos destinados à Federação Nacional dos Clubes Esportivos – FENACLUBES, para capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais previstos na alínea ‘c’ do inciso I e da alínea ‘c’ do inciso II do § 2º do artigo 16 da Lei 13.756, de 12 de dezembro de 2018*”. (g.n.)

Pois bem, a atividade finalística da FENACLUBES é, portanto, a capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais. Para melhor definir a extensão destas três expressões, o art. 3º, inciso I, do Regulamento fixou: “*art. 3º. Para os fins deste Regulamento considera-se: I. capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais – objeto organizacional atribuído à FENACLUBES ..., e executado por meio da realização de fóruns, seminários, oficinas, painéis de debates, cursos, palestras técnicas, palestras motivacionais, feiras, concursos, atividades de relacionamento, integração e outras formas de difusão do conhecimento, para os gestores profissionais e estatutários dos clubes que atuam na administração das atividades esportivas, culturais, sociais e de lazer, possibilitando que os mesmos realizem uma gestão de excelência, no busca constante da valorização dos clubes e dos serviços que prestam à sociedade*”. (g.n.)



Portanto, palestras técnicas e motivacionais figuram como um dos veículos de difusão de informação e ensino aos gestores dos clubes sociais que atuam na administração das atividades esportivas, culturais, sociais e de lazer, na busca da gestão de excelência.

Passo a opinar. Critérios gerais.

Nos termos do Regulamento de Contratações de Bens e Serviços da FENACLUBES, o art. 11 prevê expressamente a contratação – por inexigibilidade de cotação prévia – do objeto em tela:

*Art. 11 – A cotação prévia de preços **será inexigível** quando houver inviabilidade de competição, em especial:*

(...)

*II – na contratação de pessoas físicas ou jurídicas para **ministrar palestras** ou prestar serviços de instrutoria, relacionados às atividades finalísticas da FENACLUBES, bem como contratação de cursos destinados a capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes.*

A contratação de palestra reveste-se de natureza predominantemente intelectual, subjetiva e que leva em consideração a formação, a experiência e o conjunto de elementos intrínsecos aos profissionais palestrantes. Ademais, não só a formação dos palestrantes será levada em consideração, mas a palestra e o programa nela desenvolvido; a dinâmica; os recursos audiovisuais; as ferramentas didáticas das quais o palestrante lança mão para prender a atenção do público; a forma, metodologia e dinâmica singulares acerca de um determinado assunto que tornam a palestra única; entre outras. Sendo assim, é, de fato, impossível querer comparar objetivamente duas empresas (com equipes distintas, a versar, inclusive, do mesmo tema) ou dois palestrantes, uma vez que tanto as características intrínsecas dos profissionais como do programa e da palestra, são únicos e pertencem a cada um. Na grande maioria dos casos, um único programa ou mesmo conteúdo, revela abordagens distintas e resultados completamente diferentes, mesmo porque a experiência e o conjunto de qualidades agregadas ao longo da carreira ou da vida profissional do palestrante, compõem o complexo conjunto de elementos de avaliação do produto (palestra).

Como requisito fundamental para se configurar a inexigibilidade está a característica singular do serviço o qual se pretende contratar. Um serviço deve ser havido como singular quando nele interferir um componente, estilo, capacidade ou qualidade de quem o executa. É o

que ocorre quando os conhecimentos, organização e experiência do profissional influem diretamente no produto, a impregnar sua específica individualidade e habilitação técnica. A singularidade do serviço demanda cunho pessoal, intransferível, que o individualize absolutamente dos demais.

IVAN BARBOSA RIGOLIN é mencionado no Acórdão TCU nº 439/98 – Plenário:

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 Decreto-Lei nº 2.300/86.” (“Treinamento de Pessoal - Natureza da Contratação” in Boletim de Direito Administrativo - Março de 1993, págs. 176/79).

ANTONIO CARLOS CINTRA DO AMARAL também é citado do referido Acórdão TCU nº 439/98:

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)

A **contratação direta por inexigibilidade** de procedimento competitivo de palestrantes (conferencistas ou instrutores) também é partilhada em outras decisões do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 1915/2003-Plenário: *As contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação.*

Acórdão 1247/2008-Plenário: *As contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal 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 8.666/1993.*

E, ainda mais recentemente (2020), o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1409/2020-Plenário, voltou a enfrentar o tema (*inexigibilidade de licitação para a contratação de palestrantes*) tendo manifestado seu posicionamento da seguinte forma:

*"(...) 27. No que tange à inexigibilidade da licitação, os fatos descritos não caracterizam burla às regras previstas no art. 25 da Lei 8.666/1993. Isso porque a jurisprudência deste Tribunal possui vários precedentes a **assinalar que os eventos de cursos, palestras e outras atividades de educação corporativa são passíveis de contratação por meio de inexigibilidade**, em que a singularidade do objeto reside no conjunto de peculiaridades do evento (especificidade de tema, definição de local, disponibilidade de agenda dos participantes, adequação às circunstâncias internas da instituição contratante etc.), verbis:*

Enunciados de Jurisprudência Selecionada

- Enunciado: "as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal 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 8.666/1993". (Acórdão 1247/2008-TCU-Plenário; relator: Ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa)

- Enunciado: "as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação". (Acórdão 1915/2003-TCU-Plenário; relator: Ministro Adylson Motta)

- Enunciado: "pode ser objeto de inexigibilidade de licitação a contratação de instrutores para cursos de caráter eventual" (Acórdão 843/2007-TCU-Segunda Câmara; relator: Ministro Aroldo Cedraz).

Decisão paradigma

Decisão 439/1998-Plenário; relator: Ministro Adhemar Ghisi

Sumário: 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 inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros. Hipótese aceita. Arquivamento. - Licitação. Natureza singular. Considerações. - Licitação. Notória especialização. Considerações.

Decisão: "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". (g.n.)

A corroborar o tema, recentemente (2022) o TCU contratou palestrante por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II, da Lei 8.666/93, conforme Processo: TC-Processo 001.888/2022-6.

No que concerne à **JUSTIFICATIVA DE PREÇOS**, o entendimento não poderá dissociar-se do conceito adrede referido.

Dado que o serviço prestado pelo palestrante, conferencista ou instrutor é de natureza singular, hipótese, inclusive, que justificou o fundamento utilizado pelo Tribunal de Contas da União para classificar este tipo de contratação no preceito contido no art. 25, II; e art. 13, VI; ambos da Lei 8.666/93 (inexigibilidade de licitação), a pesquisa de mercado (justificativa do preço) não poderia, por sua vez, ser ampliada a outros profissionais da área, uma vez que cada

um deles possui características próprias, individuais e técnicas que os diferencia entre si. Assim, por coerência e razoabilidade, a verificação do preço médio cobrado pelo palestrante deveria ser feita mediante a avaliação dos preços cobrados em atividades anteriores **pelo próprio profissional**. A contratação pelo preço médio praticado em trabalhos já executados (em média, nos 12 meses anteriores) destina-se a coibir valores discrepantes que possam ser praticados pelo futuro contratado.

Assim também é o entendimento da Corte de Contas da União:

*Acórdão 2993/2018-Plenário: A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles **praticados pelo contratado** junto a outros entres públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar. (g.n.)*

Em **2019**, o Informativo de Licitações e Contratos 361/2019:

*A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a **comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado** junto a outros entres públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar. Acórdão 2993/2018-Plenário | Relator: BRUNO DANTAS. (g.n.)*

E, em posição mais recente (**17/08/2021**), o TCU ratificou sua posição quanto à apuração dos preços por meio da comparação dos preços praticados pelo futuro contratado, ao reiterar o disposto no Acórdão 2993/2018-TCU-Plenário, conforme Acórdão nº 11.460/2021 – Primeira Câmara:

“(…) 18.1.1. segundo o enunciado da súmula TCU 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”;

18.1.2. conforme o art. 74, III, § 3º, da nova lei de licitações e contratos (Lei 14.133/2021) , para os fins da inexigibilidade de licitação, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência,

publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

1.8.1.3. nos termos do art. 7º da Instrução Normativa SED/ME 73/2000, os processos de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com a devida justificativa de que o preço ofertado à administração é condizente com o praticado pelo mercado;

*1.8.1.4. **a justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar** (Acórdão 2993/2018-TCU-Plenário)". (g.n.)*

O Acórdão (paradigma) do TCU nº 2993/2018-Plenário, também foi mencionado no Acórdão nº 143/2021-Plenário, proferido em Janeiro de 2021.

Por fim, o art. 7º da Instrução Normativa nº 73/2020¹ do Governo Federal (da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia) manteve o mesmo procedimento de comparação dos preços praticados pelo futuro contratado:

"Inexigibilidade de licitação

Art. 7º Os processos de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com a devida justificativa de que o preço ofertado à administração é condizente com o praticado pelo mercado, em especial por meio de:

I - **documentos fiscais ou instrumentos contratuais de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada**, emitidos no período de até 1 (um) ano anterior à data da autorização da inexigibilidade pela autoridade competente;"

O palestrante, por intermédio da pessoa jurídica que o representa – empresa SPORTVILLE CENTRO DE TREINAMENTO S/S LTDA., CNPJ 65.700.205/0001-25 – enviou três notas fiscais abaixo relacionadas:

¹ Fonte: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-73-de-5-de-agosto-de-2020>. Acesso em 22/05/2022.

| PESQUISA DE PREÇOS (Anexas NFs) | | |
|---|------------|--------------|
| Empresa | Data | Valor em R\$ |
| 1. Hypera S/A (nota fiscal nº 000643) | 01/04/2022 | 50.000,00 |
| 2. Petrobras Brasileiro AS (nota fiscal nº 644) | 04/04/2022 | 50.000,00 |
| 3. Petrobras Brasileiro AS (nota fiscal nº 662) | 09/08/2022 | 50.000,00 |
| Valor médio de referência: R\$50.000,00 | | |

Das características singulares do conferencista. Critérios específicos da contratação. Escolha da palestra

O objeto da presente consulta diz respeito à possibilidade da contratação direta pelo fundamento da “inexigibilidade” da cotação prévia (art. 11, II, do RCBS) para contratação de pessoa física ou jurídica para realização de palestra destinada à motivação e aprimoramento dos dirigentes de clubes sociais.

A justificativa para a contratação da palestra constou do TR:

“(…) e cumprindo sua missão de capacitar gestores de clubes, a FENACLUBES busca oferecer aos participantes do evento conteúdos e ferramentas importantes e atuais para apoiar os gestores não apenas no gerenciamento do seu cotidiano, mas também no enfrentamento da crise atual.

Especialmente no período pós-pandemia que tanto alterou o cenário do mercado de trabalho, e que impactou substancialmente nas relações sociais, mais do que nunca os gestores precisam estar atentos aos níveis de motivação e engajamento de suas equipes. Considerando o momento em que estamos vivendo, o líder visionário se faz importante para o desenvolvimento e a sobrevivência da organização, pois ele é capaz de enxergar oportunidades onde ninguém as vê, realiza adaptações e mudanças necessárias com a finalidade de desenvolver, crescer e aprimorar sua empresa.

É sabido que os impactos da pandemia na saúde e na economia certamente trouxeram ainda mais dificuldades para os dirigentes do segmento clubístico,

visto que a crise afetou de modo significativo os seus colaboradores. Muitas mudanças ocorreram nesse período e, nesta perspectiva, a FENACLUBES foi buscar um profissional qualificado para trazer um conteúdo denso e atual para apoiar os gestores de Clubes no enfrentamento desses novos desafios, apresentando conteúdo diferenciado e relevante ao segmento clubístico, destacadamente aos gestores de equipes.

Por isso, buscamos no mercado um nome que pudesse unir todas as competências mencionadas, além de servir como motivador para os gestores espectadores desta palestra.

José Roberto Lages Guimarães é um dos principais nomes do voleibol mundial, tendo destaque tanto na carreira como jogador, quanto na de treinador e gestor de times de alto rendimento. Em suas palestras, transmite conhecimento de forma leve e direta, abordando temas familiares a todos e usando de bom humor para tratar dos mais variados assuntos.

Também é momento de grande destaque em suas palestras a abordagem do universo feminino e da participação das mulheres no esporte, além da necessidade de buscar entender as diferentes características de cada uma de suas atletas no convívio dos treinos e nas cobranças durante os jogos, analogia que pode ser feita com os diferentes gestores e as mais diversas áreas de atuação do dia a dia dos Clubes, que trazem ainda mais sentido à escolha do palestrante”.

No Termo de Referência foram indicadas informações acerca da escolha do palestrante:

José Roberto Guimarães, “começou a carreira no mundo do voleibol nos anos 70, defendendo vários times brasileiros como o Club Athletico Paulistano e o Vôlei Banespa, além do SAI Marcolin Belluno, da Itália. Também teve passagem de destaque pela Seleção Brasileira.

Após encerrar a carreira de jogador, José Roberto iniciou sua carreira como assistente técnico de Bebeto de Freitas em 1988. Nos anos 90 começou a treinar equipes nacionais femininas entre os anos de 1989 e 1991.

Em 1992 teve a grande oportunidade de assumir a Seleção Brasileira masculina de Vôlei que, posteriormente, garantiu a primeira medalha de ouro Olímpica do

país em esportes coletivos nos Jogos de Barcelona. Permaneceu na Seleção Masculina até a Olimpíada de Atlanta em 1996. Depois disso deixou de trabalhar com o voleibol e virou gerente de futebol no Sport Club Corinthians Paulista. Em 2000 José Roberto volta a ser técnico de voleibol pela equipe feminina do Osasco, conquistando títulos estaduais, nacionais e internacionais, além de três títulos da Superliga.

Já em 2003 assume a Seleção Brasileira feminina de Vôlei, e promove uma grande renovação no elenco. Com isso conquistou diversos títulos como Grand Prix, Sul-americano, Montreux Volley Masters e Copa dos Campeões.

Mas os principais resultados da renovação na Seleção passaram a surgir cinco anos depois, em 2008, com a conquista da medalha de ouro olímpica nos Jogos de Pequim e o bicampeonato Olímpico em Londres 2012, que transformou José Roberto no primeiro técnico de voleibol do mundo a conquistar três medalhas de ouro olímpicas!

Neste período também conciliou o trabalho de treinador do Scavolini Pesaro (Itália) entre 2006 e 2009 e do Fenerbahce (Turquia) entre 2010 e 2012.

Atualmente acumula os cargos de treinador da Seleção e do Barueri Volley Club projeto que surgiu, em 2016, do sonho de José Roberto Guimarães em criar um time competitivo que servisse como base formadora de atletas, para aproveitar o grande número de jovens que despontam em Barueri e região, sua cidade de coração. Surgiu então, um clube especializado no desenvolvimento e aprimoramento do voleibol”.

Principais Conquistas de José Roberto Lages Guimarães

- Tri-Campeão Olímpico - Barcelona 1992, Pequim 2008 e Londres 2012;
Único técnico no mundo tri-campeão olímpico entre todas as modalidades, com equipes feminina e masculina.
- Campeão da Liga Mundial – 1993
- Octa-Campeão do Grand Prix - 2004, 2005, 2006, 2008, 2009, 2013, 2016 e 2017;
- Campeão da Copa dos Campeões (World Grand Champions) - 2005;
- Vice-campeão Mundial – 2006, 2010;
- Campeão Italiano (Scavollini Pesaro) – 2007/2008 e 2008/2009;
- Campeão da Champions League (Fenerbahçe - Turquia) - 2012

- Medalha de bronze no Mundial - 2014

Mais conquistas com seleções brasileiras:

- Campeão Sul-americano - Seleção Masculina em 1993 e 1995, e Seleção Feminina em 2003, 2005 e 2007;
- Campeão do World Super Four - 1992;
- Campeão do Montreux Volley Masters – 2005, 2006 e 2009;
- Campeão Pan-americano - 2011;

Conquistas com Equipes:

- Campeão Brasileiro com a Colgate/São Caetano - 1991/1992
- Campeão da Superliga feminina com o Finasa/Osasco - 2002/2003, 2003/2004 e 2004/2005;
- Campeão da Copa Itália (Scavollini Pesaro) – 2008/2009;
- Campeão Mundial Interclubes (Fenerbahçe - Turquia) - 2010;
- Campeão Turco (Fenerbahçe - Turquia) - 2010/2011

Participações Olímpicas:

Montreal/76 (jogador)

Barcelona/92 e Atlanta/96 (técnico da Seleção Brasileira Masculina)

Atenas/04, Pequim/2008, Londres/2012, Rio/2016, Tóquio 2021 (técnico da Seleção Brasileira Feminina).

Conclusão

Ante as justificativas apresentadas pela FENACLUBES entendo que estão demonstradas a experiência e singularidade do palestrante, assim como o objetivo da palestra em conformidade com as atividades finalísticas descritas no art. 3º, inciso I, do Regulamento: “art. 3º. Para os fins deste Regulamento considera-se: I. capacitação, formação e treinamento de gestores de clubes sociais – objeto organizacional atribuído à FENACLUBES ..., e executado por meio da realização de fóruns, seminários, oficinas, painéis de debates, cursos, palestras técnicas, palestras motivacionais,...”.

Conforme a justificativa de preços apresentada pela Comissão de Contratação, o valor individual da palestra será de R\$ 30.000,00, valor inferior àqueles obtidos na comparação dos preços praticados pelo mesmo profissional, JOSÉ ROBERTO LAGES GUIMARÃES (SPORTVILLE CENTRO DE TREINAMENTO S/S LTDA., CNPJ 65.700.205/0001-25).

Ante o exposto, entendo que foram atendidos os elementos que justificam a contratação do palestrante JOSÉ ROBERTO LAGES GUIMARÃES, com fundamento no artigo 11, II (inviabilidade de competição), do Regulamento de Contratações de Bens e Serviços da FENACLUBES.

É o meu parecer.

São Paulo, 1º de setembro de 2022.



ARIOSTO MILA PEIXOTO
OAB/SP Nº 125.311