



DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE RONDÔNIA
Assessoria Jurídica

Avenida Governador Jorge Teixeira, 1722 - Bairro Embratel - CEP 76820-846 - Porto Velho - RO - www.defensoria.ro.def.br

PARECER - ASSEJUR

PARECER N. 203/2022/AJDPE-RO

Processo: 3001.100162.2022/DPE-RO

Interessados: Luan Hortiz Campos e Antônio Carlos Mendonça Tavernard

Assunto: 17º Congresso Brasileiro de Pregoeiros

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise de legalidade da contratação da empresa INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS DO BRASIL ESTUDOS E PESQUISAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LTDA, para capacitação de quatro servidores da Defensoria Pública de Rondônia, mediante inscrição no 17º Congresso Brasileiro de Pregoeiros, nas modalidades presencial (para um servidor da CPCL) e online (para um servidor da CPCL e dois servidores da Controladoria Interna).

A inscrição deu-se a pedido dos servidores da CPCL, conforme requerimento justificado de ID 8871, acompanhado da programação do evento (ID 8882). O Centro de Estudos instruiu o feito com a informação de ID 16068 e documentos de ID 16419. Em seguida, nova informação consignou interesse na capacitação dos servidores da Controladoria Interna, o que foi autorizado pelo Defensor Público-Geral nos moldes do despacho de ID 17659.

As propostas de preço atualizadas foram juntadas sob ID 20079 e 20081. A reserva orçamentária foi realizada via nota de pré-empenho 2022PE000045, no valor de R\$13.800,00 (ID 20190 e 20192). A justificativa de inexigibilidade de licitação foi prestada pela CPCL sob ID 20415.

Por fim, vieram conclusos os autos à Assessoria Jurídica para análise de legalidade do procedimento.

II – FUNDAMENTAÇÃO

A Resolução n. 001, de 31 de janeiro de 2013, que regulamenta o Fundo Especial da Defensoria Pública do Estado de Rondônia, dispõe em seu art. 2º acerca das circunstâncias em que os recursos financeiros do fundo poderão ser utilizados, preceituando, no inciso III, para: *despesas de custeio decorrentes de capacitação e treinamento destinados aos membros, servidores e estagiários da Defensoria Pública.*

No caso em apreço, a proposta constante nos autos diz respeito à inscrição de quatro servidores da DPE/RO no 17º Congresso Brasileiro de Pregoeiros, a ser realizado entre os dias 29 de março e 01 de abril de 2022, pela empresa INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS DO BRASIL ESTUDOS E PESQUISAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LTDA, nas modalidades presencial e online, despesa que se enquadra na hipótese do art. 2º, inciso III, da Resolução n. 001/2013.

Quanto ao procedimento administrativo para custeio da despesa, havendo autorização do Gestor da Instituição, sabe-se que, em regra, deve ser precedido de procedimento licitatório.

Contudo, a Lei n. 8.666/93, art. 25, inciso II, preceitua que é inexistente a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13, dentre os quais

está inserido o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Aliado a isso, o art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/93, em consonância com a Súmula 252 do TCU, prescreve que para a contratação direta, são exigidos os seguintes requisitos: a) serviço técnico profissional especializado; b) natureza singular do serviço; e c) notória especialização do contratado.

O serviço técnico profissional especializado tem definição legal no art. 13 da Lei n. 8.666/93, sendo que uma das hipóteses de sua configuração refere-se a serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, como é o caso dos autos, conforme demonstrado abaixo:

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

[...]

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

[...]

O presente caso se refere à inscrição de 04 (quatro) servidores da DPE/RO no “17º Congresso Brasileiro de Pregoeiros”, o qual, segundo informações da unidade competente (Centro de Estudos), “acontece todos os anos, sendo preparado para contribuir com a evolução das competências dos agentes públicos”, mediante “4 dias de programação, com troca de conhecimento e informações, absorvidos e compartilhados por profissionais da área”, enquadrando-se, pois, na hipótese prevista no art. 13, VI, da Lei n. 8.666/1993.

Conforme consta na apresentação do curso (ID 16419, p. 4), estão inseridos no público-alvo do evento pregoeiros e equipes de apoio, bem como servidores integrantes do controle interno, de sorte que a capacitação se amolda às atividades desempenhadas pelos interessados no treinamento em questão.

A **natureza singular do serviço** não significa ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executá-lo, pois, neste caso, estar-se-ia tratando de hipótese de exclusividade, a ensejar a aplicação do art. 25, I, da Lei n. 8.666/1993. Deve, na realidade, o requisito ser compreendido “como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado” (TCU, Acórdão 7840/2013 – Primeira Câmara).

Nesse sentido, a Súmula nº 39/2011 do TCU:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, **grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação**, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

Destaca-se, entretanto, que não se pode confundir a singularidade do serviço com a notória especialização do contratado, haja vista que, como já se expôs, trata-se de característica do objeto e não de seu executor.

A natureza singular do serviço deve ser tratada como requisito autônomo à configuração da hipótese de inexigibilidade prevista no art. 25, II, da Lei de Licitações, sob pena de ver-se esvaziado o próprio sentido da obrigatoriedade do procedimento licitatório em contratações públicas, como se depreende das ponderações de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Se, a título de ilustração, retirada do texto fosse a expressão singularidade, todo o dispositivo deveria ser condenado, pois a contratação de notórios especialistas só seria enquadrável no caput do artigo, por inviabilidade de competição, não fazendo qualquer sentido que o legislador tivesse privilegiado tais profissionais, dispensando-os de concorrer em um processo seletivo; alcançando a notória especialização, esses profissionais poderiam ser contratados para qualquer serviço; se isso fosse possível, para qualquer serviço não mais se faria licitação: todos os jardins do País poderiam ser projetados por Burtel Marx; todos os serviços de arquitetura, por Oscar Niemeyer; todos os serviços da

área de saúde, por Adib Jatene; enfim, um verdadeiro contrassenso ter-se-ia estabelecido. Sábio foi o legislador ao exigir a singularidade do objeto, como conditio sine quo non à declaração de inexigibilidade ^[1].

Excepcionalmente, contudo, em se tratando o objeto de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, o entendimento do Tribunal de Contas da União, assentado no Acórdão 439/98, de relatoria do Ministro Adhemar Paladini Ghisi, é no sentido de que não se pode dissociar o treinamento do instrutor ou docente, de forma que teríamos uma hipótese anômala em que a singularidade do objeto estaria diretamente associada à notoriedade do contratado. Vejamos:

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).

Temos, assim, que a singularidade do objeto, em se tratando de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, deve ser avaliada com base nos atributos do profissional contratado, vinculando-se a critérios como experiência, domínio do assunto, didática, experiência e habilidade na condução de grupos e capacidade de comunicação.

Na Decisão nº 439/1998, a Corte Superior 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, ainda, que seriam singulares aqueles cursos desenvolvidos ou adaptados especificamente para o atendimento das necessidades do contratante ou voltados para as peculiaridades dos prováveis treinandos.

No caso, o curso que se pretende contratar diz respeito à formação e capacitação de servidores que atuam na atividade administrativa desta Instituição.

Ademais, verifica-se que o a contratação pretendida diz respeito a evento com característica de capacitação e aperfeiçoamento, uma vez que tem como objetivo não apenas capacitar, como também promover o preparo dos participantes, sob “a presença dos maiores doutrinadores do país” e oportunizar a troca de experiências com colegas de profissão (ID 16419, p. 4), sendo que o curso, conforme se verifica sob ID 16419, p. 7/11, inclui a abordagem de temas como a normatização e regulamentação da Lei n. 14.133/2021; perspectivas acerca do pregão eletrônico com a nova lei de licitações; oficinas sobre diversas temáticas atinentes aos processos de contratação, dentre outros. Nesse sentido, trata-se de atualização de conhecimento indispensável ao cumprimento das atribuições institucionais dos servidores; a instituição demonstra possuir experiência na execução do serviço a ser adquirido, uma vez que há documentos nos autos que demonstram que já realizou evento similar (16º Congresso Brasileiro de Pregoeiros), obtendo atestados, fornecidos por outros órgãos públicos como o TRT 13ª Região, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás e o Supremo Tribunal Federal, atestando a satisfação com os serviços prestados e que “o conteúdo programático foi ministrado de forma bastante organizada, por meio da atuação de professores renomados” (ID 16419, p. 41-44); e os responsáveis técnicos pelo serviço (convidados) são profissionais de renome, possuindo experiência na participação de eventos similares, conforme se infere da relação de integrantes do “Cômite Técnico & Palestrantes” sob ID 16419, p. 12/21.

Especificamente quanto à notória especialização do contratado, embora não seja uma causa de

inexigibilidade de licitação, é uma forma de selecionar o profissional que executará o objeto. Trata-se de quesito a ser aferido por meio das condições subjetivas do profissional e cuja definição encontra-se prevista no art. 25, §1º, da Lei n. 8.666/1993:

Art. 25. (...) §1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Para evitar a contratação de pessoas desqualificadas, a norma exige a conjugação entre especialização^[2] e notoriedade^[3].

Nesse quesito, extrai-se da relação de integrantes do “Cômite Técnico & Palestrantes” sob ID 16419, p. 12/21, que participarão do evento profissionais renomados na área do Direito Administrativo (Licitações e Compras Públicas), como Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Ronny Charles Lopes de Torres, Joel Menezes Niebuhr e o Ministro Benjamin Zymler, dentre outros, sendo que os citados participantes, além de possuírem um vasto currículo na área de licitações públicas, possuem obras de referência na área em questão, que inclusive são citadas por esta Assessoria Jurídica e mesmo por acórdãos do Tribunal de Contas da União, restando clara, portanto, a notória especialização destes profissionais. Além destes, observa-se que o mini currículo dos demais profissionais também indica experiência relevante na área, com formação acadêmica de alto nível, experiência de atuação e publicação na área de licitações.

Chama-se atenção, entretanto, para o fato de que a notória especialização do contratado constitui, nas hipóteses do art. 25, II, da Lei de Licitações, elemento de justificação e condição *sine qua non* à contratação direta.

Assim, eventual contratação com a empresa deve estar condicionada à garantia de que os serviços contratados serão prestados pessoal e diretamente pelos profissionais, constantes da proposta, cuja notoriedade justifica a dispensa, consoante expressa previsão do art. 13, §3º, da Lei n. 8.666/93.

Ademais, a participação dos servidores no curso de capacitação em comento está incluída na discriminação de cursos abertos, os quais permitem a participação de quaisquer interessados, sendo fixados e programados pelo seu realizador. São, portanto, acessíveis a qualquer pessoa interessada na sua proposta.

Sobre os cursos de treinamento aberto, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes destaca 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”*.

Aliás, sobre esse tema, sobreleva-se a Orientação Normativa nº 18/2009 do TCU, a qual possui a seguinte ementa:

“Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666 de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista”.

Ressaltamos, ainda, que em se tratando de contratação direta, o preço ajustado deverá ser coerente com o mercado. Assim, deve haver, nos autos, a certificação de que o preço proposto pela empresa é compatível com outros firmados com órgãos da Administração Pública (TCU, Acórdão 439/1998). Nesse aspecto, verifica-se que a proposta apresenta um preço padronizado para a modalidade presencial, que varia a depender da data de inscrição (ID 16419, p. 23), sendo que o valor inicial da proposta de ID 20079 é compatível com o último lote, que compreende inscrições realizadas após 15/02/2022, porém foi reduzido em razão de desconto oferecido pela empresa. Nesse aspecto, constata-se, sob ID 16419, p. 45/51, notas de empenho referentes a inscrições realizadas para o mesmo curso, conforme preços indicados sob ID 16419, p. 23, demonstrando que o valor a ser pago pela DPE/RO será mais vantajoso que o aplicado a

outras instituições.

Todavia, não constatamos a comprovação da compatibilidade de preços das inscrições online – omissão que deverá ser sanada.

Neste sentido:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 17, DA AGU

"A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS IGUALMENTE IDÔNEOS."

Também, no que tange ao pagamento, é de relevo destacar que este deve, em regra, ser realizado após a prestação do serviço, conforme se extrai dos arts. 62 e 63, §2º, III da Lei nº 4.320/1964^[4] c/c o artigo 38 do Decreto nº 93.872/1986^[5], sendo excepcionais as hipóteses de pagamento antecipado.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União já se manifestou:

[RELATÓRIO] [...]

50. Como regra, o pagamento feito pela Administração é devido somente após o cumprimento da obrigação pelo particular, por determinação do art. 62 da Lei nº 4.320/1964. A antecipação de pagamentos é prática que deve ser rejeitada no âmbito do serviço público, para evitar beneficiamentos ilícitos e possibilitar a verificação do cumprimento do serviço contratado, antes do efetivo desembolso. (...). (AC-2565-29/07-1 Sessão: 28/08/07).

Convém fazer referência ainda a outras decisões do TCU no mesmo sentido, isto é, estabelecendo a regra do pagamento *a posteriori* e admitindo o pagamento antecipado tão somente em situações excepcionais, constante dos Acórdãos nºs 1.552/2002, 948/2007, 2.679/2010 e 1.383/2011, do Plenário; 1.442/2003, 2.565/2007, 589/2010 e 5.294/2010, da Primeira Câmara; e 918/2005, da Segunda Câmara.

Ademais, no caso de cancelamentos e transferências que ocorram por parte da empresa detentora do curso de atualização, que impossibilitem a participação do candidato, deve haver previsão de devolução do valor *integral* da inscrição.

No presente caso, por meio do e-mail de ID 16419, p. 27, a empresa atestou que o pagamento da nota de empenho poderá ser realizado após o evento, e garantiu que o serviço será prestado pessoal e diretamente pelos profissionais constantes na proposta e que, em caso de cancelamento ou transferência do curso para data que impossibilite a participação dos servidores da DPE, a nota de empenho poderá ser cancelada.

Cumprido salientar ainda que, em decorrência da Decisão TCU nº 705/1994 e do Acórdão TCU nº 1.054/2012, ambos do Plenário, para que se possa proceder ao pagamento, é **necessária a verificação da regularidade fiscal e trabalhista da contratada, cuja análise das certidões juntadas aos autos deverá ser realizada pelo Controle Interno.**

Verifica-se, por fim, que a reserva orçamentária para amparo da despesa foi procedida pela DPOG, por intermédio do pré-empenho 2022PE000045, no valor de R\$13.800,00 (ID 20190 e 20192).

III - CONCLUSÃO

Pelo exposto, à luz dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais expostos, esta Assessoria Jurídica opina pela possibilidade jurídica de adoção do procedimento de inexigibilidade de licitação para inscrição de servidores no "17º Congresso Brasileiro de Pregoeiros", ofertado pela empresa INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS DO BRASIL

É o parecer. Encaminhamos os autos ao Controle Interno para análise da conformidade e regularidade dos documentos da contratada, consoante determinação de ID 17659.

Porto Velho, 15 de fevereiro de 2022.

RAFAELLA ROCHA SILVA

Assessora Jurídica Chefe

Defensora Pública

SHASE COSTA DE AZEVEDO

Assessora de Defensora Pública

Assejur/DPERO

[1] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 527.

[2] Titularidade objetiva decorrente de conclusão de curso e a titulação no âmbito de pós-graduação, participação em atividades especializadas, autoria de obras técnicas, premiação em concursos, obtenção de láureas, dentre outros.

[3] É o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade profissional. Não basta o reconhecimento no âmbito interno da Administração.

[4] O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

[5] Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Rocha Silva, Assessor(a) Jurídico(a)-Chefe**, em 15/02/2022, às 13:51, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://www.defensoria.ro.def.br/validar_sei informando o código verificador **0020552** e o código CRC **F72F310A**.

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.100162.2022.

Documento SEI nº 0020552v3