



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. 236/2022-AJDPERO

Processo: 3001.101013.2022

Interessados: Bruna Jonck de Oliveira e outros

Assunto: Curso de Direito Processual Civil - Aspectos Relevantes da Atuação Cível à Defensoria Pública

PARECER JURÍDICO

I – RELATÓRIO

Trata-se de procedimento instaurado para contratação do curso de capacitação “ Curso de Direito Processual Civil - Aspectos Relevantes da Atuação Cível à Defensoria Pública”, promovido pela PCM EDUCACAO E CULTURA LTDA., a ser realizado nos dias 7, 9, 14, 16, 21, 23, 28 e 30 de março e 4, 7, 11 e 13 de abril de 2022, no formato ao vivo e on-line.

O pedido foi apresentado pelo Centro de Estudos ao Defensor Público-Geral, por meio do Memorando n. 5/2022/CE/DPE-RO (ID 20102) e anexos (ID 20105), que contém: proposta comercial e conteúdo programático da empresa ofertante (fls. 1/3, ID 20105), currículo do palestrante (fls. 4/14, ID 20105); e certidões de de regularidade fiscal.

Após, o Subdefensor Público Geral autorizou a abertura de procedimento, encaminhando os autos à Diretoria de Planejamento, Orçamento e Gestão, Comissão Permanente de Compras e Licitação, Assessoria Jurídica e Controle Interno (ID 20387).

Em seguida, a DPOG juntou o pré-empenho no valor de R\$3.000,00 (ID 20565). A Diretora do Centro de Estudos, por meio de informação, apresentou quadro comparativo das propostas oferecidas pelo mercado com vistas a justificar o preço cobrado (ID 22003).

A CPCL elaborou a justificativa de inexigibilidade de licitação (ID 22552) e encaminhou os autos a esta Assessoria Jurídica.

É o necessário relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, ressalta-se que 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 FUNDEP poderão ser utilizados, preceituando, em seu inciso III: *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 contratação de curso de capacitação, na modalidade ao vivo e on-line, organizado pela empresa “PCM EDUCAÇÃO E CULTURA LTDA-ME”, no valor de R\$ 3.000,00, despesa que se enquadra, portanto, naquela prevista no art. 2º, III, da referida Resolução.

Quanto ao procedimento administrativo para a contratação, sabe-se que a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, estabelece que, em regra, a aquisição ou contratação de serviços deve ocorrer por meio de regular procedimento licitatório, em que seja assegurada a igualdade de condições a todos os concorrentes, nos seguintes termos:

XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação**, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Contudo, conforme autorizado na própria norma constitucional, a Lei de Licitações firmou algumas exceções à sobredita obrigatoriedade, tal como o disposto no art. 25, inciso II, da referida Lei n. 8.666/93^[1], o qual preceitua que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados em seu art. 13, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...]

II - **para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;**

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. Veja-se:

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

[...]

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

[...]

Aliado a isso, o Tribunal de Contas da União, nos termos de sua Súmula 252^[2], prescreveu que para a contratação direta fundamentada no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, é exigida, simultaneamente, a presença de três requisitos: **a) serviço técnico profissional especializado; b) natureza singular do serviço; e c) notória especialização do contratado.**

No presente caso, quanto ao primeiro requisito (**serviço técnico profissional especializado**), verifica-se que a pretensa aquisição se refere à contratação de curso de aperfeiçoamento, na modalidade on-line, para atender servidores públicos desta Defensoria Pública, com atribuição de ensinar os temas Código de Processo Civil e a Defensoria Pública, Curadoria Especial e Custos Vulnerabilis, Gratuidade de justiça, Convenções processuais, Prazos, Tutela provisória, Direito probatório, Teoria da decisão, Teoria dos precedentes, Execução, Incidentes e ações da competência dos tribunais, Teoria geral dos recursos e recursos em espécie, Procedimentos especiais e Juizados Especiais, enquadrando-se, pois, na hipótese prevista no art. 13, VI, da Lei n. 8.666/1993.

Neste ponto, verifica-se que foi justificado pelo setor requisitante, Diretoria do Centro de Estudos, que o curso visa promover a qualificação de membros e servidores, na dicção do inciso XVI, do artigo 11, da Resolução n. 01/2013, bem como foi ressaltada a relevância da temática, no âmbito das atribuições dos defensores públicos, desde a perspectiva de atuação extrajudicial até a interposição de recursos, requerendo a contratação do Curso de Direito Processual Civil em referência, conforme se extrai do documento de ID 22003.

Quanto ao segundo requisito, relativo à **natureza singular do serviço**, ressalta-se, de início, não

significar 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 o requisito ser compreendido, na realidade, “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 se trata 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 Burle 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^[3].

Excepcionalmente, contudo, em se tratando o objeto de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, o entendimento do Tribunal de Contas da União, assentado no Acórdão n. 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 preincípio, 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.

Verifica-se, nessa linha, que o curso pretendido possui característica de capacitação e aperfeiçoamento, uma vez que, consoante aponta o conteúdo programático, tem por objetivo abordar “O CPC e a Defensoria Pública; Curadoria Especial e *Custos Vulnerabilis*; Gratuidade de justiça; Convenções processuais; Prazos; Tutela provisória; Direito probatório; Teoria da decisão; Teoria dos precedentes; Execução; Incidentes e ações da competência dos tribunais; Teoria geral dos recursos e recursos em espécie; Procedimentos especiais; Juizados Especiais.”

Com isso, os conhecimentos a serem agregados ou aprofundados impactam no desempenho das atividades a serem realizadas por agentes públicos que atuam na imprescindível área fim desta DPE/RO.

Por fim, quanto à **notória especialização do contratado**, 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.

Com efeito, para evitar a contratação de pessoas desqualificadas, a norma exige a conjugação entre especialização^[4] e notoriedade^[5].

Nesse quesito, consoante o registrado no currículo de fls. 05/14, ID 20105, verifica-se a formação do palestrante Felipe Boring Roch que é, desde 1999, Defensor Público do Estado do Rio de Janeiro, "graduado em Direito e Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1997). Mestre em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2001). Doutor em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (2019). Professor de Direito Processual Civil na Universidade Federal do Rio de Janeiro entre 2013 e 2015 (contrato temporário). Professor Efetivo de Direito Processual Civil na Universidade Federal do Rio de Janeiro desde 2021. Professor visitante de Direito Processual Civil na Universidade Cândido Mendes, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Fundação Escola Superior de Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Escola Superior da Ordem dos Advogados do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Processual Civil, atuando principalmente nos seguintes temas: Direito Processual Civil, Juizados Especiais, Ações Coletivas e Direito do Consumidor. Advogado atuante entre 1997 e 1999." Além de diversas publicações, possui mais de 80 (oitenta) apresentações de trabalho em seu currículo.

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. As balizas para enquadramento do profissional à condição de possuidor de notória especialização foram dadas pelo § 1º do art. 25 da Lei 8.666/1993, acima transcrito.

Nota-se que o dispositivo mencionado apresenta um rol exemplificativo de requisitos dos quais podem decorrer o conceito do profissional ou da empresa, no campo de sua especialidade, que permitirá inferir “que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

Os elementos caracterizadores ou que ensejam a notoriedade do profissional ou da empresa, nos termos do parágrafo trasladado, são: “desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica”, podendo decorrer ainda de “outros requisitos relacionados com suas atividades”.

Para aclarar e precisar o conceito de notória especialização é pertinente trazer à colação o escólio do Professor da Fundação Getúlio Vargas, Luiz Cláudio de Azevedo Chaves, ao comentar o §1º do art. 25 da Lei 8.666/93, no artigo *Contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal na Administração Pública: uma breve análise da Decisão 439/98, Plenário do TCU*^[6]:

O dispositivo em tela indica o norte de quais peculiaridades ou requisitos são considerados idôneos para se inferir se um profissional é ou não notório especialista, a saber: “...desempenho anterior,

estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica...". Mais ainda. A expressão "...ou de outros..." dá bem o tom de rol exemplificativo desses requisitos. O legislador admite, portanto, que outros conceitos e requisitos, não ditados no texto expresso da lei, podem servir de base à conclusão de que o profissional escolhido é o mais adequado à satisfação do contrato. Nota-se, também, que a enumeração dos requisitos são alternativos. **Significa que não é obrigatório que estejam todos contemplados na justificativa da escolha, bastando apenas o apontamento de um deles para balizá-la. Se se deseja contratar uma palestra sobre Ética na Abordagem Policial, destinado à tropa policial, um policial civil com vasta experiência operacional e reputação ilibada pode ser considerado notório especialista ainda que não tenha nível superior ou trabalhos publicados. É o seu histórico na profissão que permite, no caso concreto, que faça um prognóstico positivo sobre o alcance dos resultados a serem obtidos na palestra.**

Percebe-se que a notória especialização não significa que o especialista deva ser amplamente conhecido e "famoso", nem precisam comparecer todos os requisitos constantes no §1º para caracterizar o atributo em comento, podendo se destacar aquele requisito que permita, com segurança, indicar que o profissional escolhido é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

No presente caso, consoante demonstra o currículo do palestrante, é constatada a qualificação técnica e notória especialização, com vasta experiência como professor de Direito Processual em órgãos como a Universidade Federal do Rio de Janeiro, Fundação Escola Superior da DPE/RJ, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, dentre outras.

Não foi possível constatar, contudo, a juntada de empenhos ou atestados de capacidade técnica que certifiquem que a empresa que se pretende contratar já prestou este curso ou similares pra outros órgãos públicos, sendo recomendada a realização de diligências neste sentido, para adequada instrução processual.

Por outro lado, à vista do disposto no art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993, considerando-se que a notória especialização é elemento de justificação e condição *sine qua non* à contratação direta, eventual contratação com a empresa deve estar condicionada à garantia de que os serviços contratados serão prestados pessoal e diretamente pelo profissional constante da proposta, cuja notoriedade justifica a dispensa, consoante expressa previsão do art. 13, §3º, da Lei n. 8.666/93.

A propósito, especificamente sobre a contratação de "*treinamento e aperfeiçoamento de pessoal*", previsto no inc. VI do art. 13 da Lei no 8.666/1993, trazemos os contornos análogos ao pedido, traçados pela Decisão n. 439/1998, do Plenário do Tribunal de Contas da União.

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 que seriam singulares aqueles cursos desenvolvidos ou adaptados especificamente para o atendimento das necessidades do contratante ou voltados para as peculiaridades dos prováveis treinandos.

Ainda, em atenção ao contexto dos autos, em que se pretende a contratação de *Curso de Direito Processual Civil - Aspectos Relevantes da Atuação Cível à Defensoria Pública*, isto é, curso de aperfeiçoamento, com data e quantitativo de vagas a serem definidos pela própria Administração, e que, portanto, assume dimensões de "curso fechado"^[7], merecem ser tecidas algumas considerações adicionais.

Em 2009, ao analisar a possibilidade de contratação direta de cursos abertos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal com base no art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993, a Advocacia Geral da União editou sua Orientação Normativa n. 18/2009, com a seguinte redação:

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.

Como se vê, a orientação trata especificamente a respeito da possibilidade de contratação direta de “cursos abertos”, nada dispondo acerca dos cursos fechados, o que ensejou controvérsia a respeito da possibilidade ou não de contratação, via inexigibilidade, deste tipo de serviço, com fundamento no art. 25, II, da Lei de Licitações, controvérsia que assume proporções ainda maiores diante do seguinte excerto, extraído do inteiro teor de sua fundamentação:

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

A controvérsia foi devidamente reconhecida no âmbito da AGU e apreciada em 2013, por sua Câmara Permanente de Licitações e Contratos - responsável pelo aperfeiçoamento de teses jurídicas e pela uniformização de entendimentos a serem seguidos pelos Órgãos de Execução da PGF -, resultando na confecção do Parecer n. 03/2013/CPCL/DEPCONSU/PGF/AGU, aprovado pelo Procurador-Geral Federal, com a seguinte emenda:

CURSOS FECHADOS. TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE, DESDE QUE PRESENTES OS PRESSUPOSTOS INDICADOS NO ART. 25, II, §1º, DA LEI Nº 8.666/93. CONTRATAÇÃO DIRETA NÃO VEDADA PELA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 18/2009.

Na oportunidade, analisando o inteiro teor da Orientação nº 18/2009, aquela CPCL identificou que esta foi formulada com amparo em posicionamento doutrinário do Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, mas por falha em sua redação, acabou por expor entendimento mais restritivo que o adotado por aquele autor:

12. Parece evidente que a *intentio auctoris* seria reproduzir a orientação doutrinária do administrativista, mas a redação final restou mais restritiva que a mencionada posição doutrinária. (...) Fica evidente, contudo, que houve, apenas, uma inadequação da redação à orientação doutrinária capitaneada por Jacoby Fernandes.

13. Isso fica mais evidente quando se compara a fundamentação com o texto final da Orientação Normativa. De acordo com este, pode-se contratar conferencista para ministrar curso e, obviamente, quando se menciona essa estratégia de contratação, está-se contratando pessoa física para ministrar curso fechado. Se o texto normativo da Orientação Normativa AGU nº 18/2009 tivesse aderido irrestritamente à redação restritiva da fundamentação, não teria possibilitado a contratação de conferencista para ministrar curso fechado. Não foi isso, contudo, que restou delineado na Orientação Normativa. Não só mencionou a possibilidade de contratação de conferencista para ministrar curso fechado, como não se valeu do advérbio “somente”, tal qual se encontra na fundamentação.

14. Ainda, a Lei nº 8.666/93, ao tratar da inexigibilidade do art. 25, II, não fez qualquer distinção entre contratar pessoas físicas ou jurídicas. **Não se pode, portanto, vedar a contratação de pessoas jurídicas para ministrar cursos fechados por inexigibilidade se estiverem presentes os pressupostos da inexigibilidade delineados no art. 25, II, §1º, da Lei nº 8.666/93 e nas Súmulas TCU nº 252/2010 e nº 264/2011.**

De fato, em análise ao inteiro teor da Orientação Normativa nº 18/2009 AGU, verificamos que o seu principal fundamento foi a lição do ilustre Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que leciona 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, promovidos 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^[8].

Segundo o doutrinador, no entanto, havendo a observância aos demais requisitos do art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993, não há óbice à contratação direta por inexigibilidade de licitação, senão vejamos:

No último caso, **a licitação poderá ser inexigível se preenchidos os requisitos do art. 25, inc. II, e §1º**, referentes a contratações de notórios especialistas, para cursos com objetos singulares^[9].

Desta forma, à luz do entendimento doutrinário exposto e diante da elucidativa interpretação realizada pela Câmara Permanente de Licitações e Contratos da AGU, entendemos que não há qualquer óbice jurídico à contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de cursos fechados, desde que observados os requisitos do art. 25, II e § 1º da Lei n. 8.666/1993.

Destacamos, outrossim, que o próprio Tribunal de Contas do Estado de Rondônia já efetuou contratação direta via inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, II, c/c art. 13, VI, da Lei n. 8.666/1993, de curso fechado nominado “Português Personalizado: com enfoque em redação forense e elementos da gramática”, conforme aviso de inexigibilidade de licitação, publicado no [DOE n. 1777](#), de 20/07/2011.

Por fim, em deferência às boas práticas administrativas, orientamos que as unidades solicitantes se atentem quanto ao fato de que o procedimento para contratações públicas deve iniciar-se a partir da definição do objeto pretendido e não de seu executor, sob pena de frustração ao caráter competitivo das contratações, como bem adverte Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Comumente, violam-se os mais elementares princípios da Constituição Federal, promovendo-se a contratação de notórios profissionais, de amplo renome, olvidando-se que qualquer contratação de obra e serviço deve iniciar-se com a definição do objeto e não do executor ou projetista. Quando os órgãos de controle iniciam a análise pela caracterização do objeto, percebe-se quão supérfluas foram as características que tornaram tão singular o objeto, a ponto de inviabilizar a competição^[4].

(...)

Somente depois de definir o objeto que pretende contratar é que a Administração Pública deverá buscar o profissional para executá-lo. Nunca, em hipótese nenhuma, procede-se de forma inversa. Aqui, a ordem dos fatores altera a equação, pois quando se parte da definição do profissional, certamente se agregam ao objeto características que individualizam o executor do serviço^[10].

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).

A propósito:

ACÓRDÃO Nº 1762/2011 - TCU - 2ª Câmara

[...]

9.3.2. em observância ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93, **faça constar dos autos de processos de contratação por inexigibilidade de licitação pesquisa de preço detalhada que sirva de parâmetro para aferir a razoabilidade do valor contratual e de seus itens de custo;**

9.3.3. em atendimento ao art. 55, incisos III e IV, da Lei 8.666/93, **faça constar nos**

contratos celebrados pela entidade cláusulas que estabeleçam precisamente o objeto, o preço, as condições de pagamento, os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega e de recebimento dos serviços prestados, bem como o cronograma físico-financeiro do contrato, a fim de ser verificada a correspondência entre pagamentos efetuados e cumprimento das atividades contratadas;

Ainda, neste sentido, define a Advocacia-Geral da União:

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."

Nesse aspecto, a Diretora do Centro de Estudos realizou análise comparativa das propostas oferecidas pelo mercado visando justificar o preço cobrado, conforme quadro apresentado no ID 22003, que atesta, a princípio, razoabilidade no valor da contratação em relação a outras ofertas proporcionadas por outras empresas. **Todavia, para o fim aqui disposto, deve ser demonstrada a compatibilidade de preços em relação ao praticado pela própria empresa a ser contratada em curso idêntico ou similar ao que se pretende contratar, a partir de empenhos, notas fiscais, dentre outros, devendo o feito retornar ao Centro de Estudos para tal demonstração.**

Ademais, 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 n. 4.320/1964 ^[11] c/c o artigo 38 do Decreto n. 93.872/1986^[12], 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.

Não foi possível localizar, contudo, informações quanto à possibilidade de pagamento na forma acima estipulada, devendo o Centro de Estudos certificar-se a esse respeito.

Cumprido salientar ainda que, em decorrência da Decisão TCU n. 705/1994 e do Acórdão TCU n. 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.**

Por fim, quanto à reserva orçamentária para aquisição do curso em questão foi emitido o pré-empenho 2022PE000046 no valor da contratação, conforme ID 20564.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, nos termos do art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, e à luz dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais apresentados, esta Assessoria Jurídica opina pela **possibilidade jurídica** de adoção

do procedimento de inexigibilidade de licitação para contratação do “Curso de Direito Processual Civil - Aspectos Relevantes da Atuação Cível à Defensoria Pública”, **desde que sanados os apontamentos realizados na fundamentação.**

Ademais, ressalta-se que a apreciação da oportunidade, conveniência ou interesse da administração na contratação do curso compete à autoridade gestora, pois inserida na esfera do poder discricionário do Defensor Público-Geral, devendo proceder à certificação quanto ao impacto da despesa, em atenção à recomendação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia exarada por meio da Decisão Monocrática 0052/2020-GCESS (processo 00863/2020-TCERO).

É o parecer, que encaminho ao Centro de Estudos para as adequações pertinentes. Após, ao Controle Interno, em atenção à determinação de ID 20387.

Porto Velho, 04 de março de 2022.

RAFAELLA ROCHA SILVA
Assessora Jurídica Chefe
Defensora Pública

[1] Neste ponto, registra-se que a Lei n. 8.666/1993 ainda se encontra em vigor para licitação ou **contratação direta**, pelo prazo de dois anos, a contar da publicação da Lei 14.133/2021 (ocorrida em 1º de abril de 2021), a qual estipulou em seus arts. 191 e 193:

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do caput do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou **contratar diretamente** de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

Art. 193. Revogam-se: I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei; II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.

[2] 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.

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

[4] 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.

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

[6] Sobre a distinção entre cursos fechados e cursos abertos, colhe-se do inteiro teor da fundamentação da Orientação Normativa nº 18/2009 da AGU: “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”.

[7] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 478.

[8] *Ibidem*.

[9] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Contratação direta sem licitação. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 519.

[10] *Ibidem*, p. 526.

[11] Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/24/21>

[12] 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.

[13] 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 04/03/2022, às 13:20, 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 **0022699** e o código CRC **FD27A651**.

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.101013.2022.

Documento SEI nº 0022699v19