



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. 272/2022-AJDPERO

Processo: 3001.101247.2022/DPE-RO

Interessado: Bruno Rosa Balbé

Assunto: Autorização de afastamento para participação em Congresso de 26 a 28 de maio

EMENTA: PAGAMENTO DE TAXA DE INSCRIÇÃO, DIÁRIAS E OUTRAS DESPESAS PARA PARTICIPAÇÃO DE MEMBRO NO XVIII CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PREVISÃO LEGAL. NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. SÚMULA 252, TCU. INSTRUÇÃO INCOMPLETA DO FEITO.

I – RELATÓRIO

Trata-se de pedido formulado pelo Defensor Público Bruno Rosa Balbé, por meio do qual requer - além de autorização de viagem para participar do XVIII Congresso Internacional de Direito Constitucional, a ser realizado dos dias 26 a 28 de maio de 2022, na cidade de Natal/RN - o custeio, pela Defensoria Pública, de passagens aéreas para o evento, diárias e taxa de inscrição (ID 23618).

Além do pedido, constam nos autos: despacho do Defensor Público-Geral remetendo os autos à Diretoria de Recursos Humanos, Corregedoria-Geral, Centro de Estudos, Diretoria de Planejamento, Orçamento e Gestão, Comissão Permanente de Compras e Licitação e à Assessoria Jurídica para análise e manifestação quanto à legalidade do presente procedimento (ID 23633); informação funcional (ID 24720); despacho da Corregedoria-Geral, por intermédio do qual se manifesta pela ausência de prejuízo à continuidade do serviço público em caso de deferimento do pedido (ID 24903); informação oriunda do Centro de Estudos (ID 30553), seguida de documentos, relativos ao evento e à instituição promotora (ID 30574); emissão de pré-empenho 2022PE000069 no valor de R\$ 1.400,00 (ID 31188); comprovante de inscrição do requerente no Congresso (ID 31379); e justificativa de Inexigibilidade de Licitação, apresentada pela Comissão Permanente de Compras e Licitação – CPCL (ID 31386).

É o necessário relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De início, registra-se que a concessão de afastamento de Defensor Público para estudos e participação em congressos e cursos encontra previsão na Resolução n. 27/2015/CSDPE/RO, alterada pela Resolução n. 058/2017/CSDPE-RO, que estabelece o procedimento a ser seguido, o qual deve ser observado neste caso.

De acordo com o art. 2º-A da Resolução n. 27 do CSDPE/RO, alterada pela Resolução n.

58/2017/CSDPE-RO, são requisitos para a concessão do afastamento: **I - ausência de prejuízo que comprometa a continuidade do serviço público; II - oportunidade e conveniência conforme o interesse institucional; III - pertinência temática do curso ou seminário às atividades e atribuições do interessado; IV - disponibilidade orçamentário-financeira da instituição.**

No caso em tela, a autorização de participação do defensor deve ser precedida da análise pontual dos referidos requisitos previstos na Resolução n. 27 do CSDPE/RO pela autoridade competente, o que refoge à atribuição desta Assessoria Jurídica.

Ademais, 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:

Art. 2º. A aplicação dos recursos financeiros do FUNDEP tem por objetivo aprimorar a infraestrutura necessária ao desenvolvimento das funções institucionais e criar condições técnicas e materiais que promovam o aperfeiçoamento funcional dos seus quadros, com a implementação de recursos para fazer face às despesas com:

I – aquisição de equipamentos e material permanente;

II – implementação dos serviços de comunicação, informática, processamento de dados, recrutamento e treinamento de pessoal;

III – **despesas de custeio decorrentes de capacitação e treinamento destinados aos membros, servidores e estagiários da Defensoria Pública.**

Ainda nesse sentido, a Lei Complementar n. 117/94, que criou o FUNDEP, previu o seguinte:

Art. 5º. Fica criado o Fundo Especial da Defensoria Pública (FUNDEP), **com a finalidade de fomentar o desenvolvimento cultural dos membros da Instituição**, via de aplicação integral dos recursos no Centro de Estudos da Defensoria Pública do Estado.

Como se vê, a legislação aponta no sentido de que a finalidade dos recursos do fundo é o desenvolvimento cultural dos membros da Defensoria e a Resolução n. 001/2013 pontuou que as despesas decorrentes de sua capacitação seriam custeadas por esse mecanismo.

No caso em apreço, encontra-se em análise procedimento para custeio de taxa de inscrição e outras despesas correlatas para a participação de membro desta Defensoria Pública em congresso, despesa que, em análise sumária, enquadra-se na hipótese do art. 2º, inciso III, da Resolução n. 001/2013.

Quanto ao procedimento a ser adotado para a realização da despesa decorrente da inscrição, passo à análise.

A Lei n. 8.666/93, art. 25, inc. II, preceitua que é inexigível 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.

Ainda de acordo com o art. 25, inc. II, da Lei n. 8.666/93, e consoante Súmula 252 do TCU, extrai-se 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.** Nesse mesmo sentido já entendeu o Superior Tribunal de Justiça, consoante REsp 942.412/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, DJe de 09/03/2009.

O serviço técnico profissional especializado tem definição legal no art. 13 da Lei n. 8.666/93, a saber:

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

[...]

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

[...]

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

Na Decisão n. 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.

Neste caso, a participação em congressos, seminários e conferências 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, o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ^[1] 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*”.

Desta forma, enquadra-se na inexigibilidade fundada no art. 25, inc. II, combinado com o art. 13, inc. VI, da Lei n. 8.666/1993, a contratação de cursos abertos. Nesse cenário, a Orientação Normativa n. 18/2009 emitida pela AGU :

“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.**”

No caso, trata-se de curso aberto, o qual pode ser considerado **um serviço técnico profissional especializado**, consistente no aperfeiçoamento de profissionais, notadamente os que trabalham com o Direito Constitucional, por meio de palestrantes de renome no país.

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 (Contratação direta sem licitação. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016, p. 527):

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 Bule 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.

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 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.

In casu, a inscrição e curso que se pretendem contratar diz respeito à formação e capacitação de Defensor Público que atua na área da Fazenda Pública desta DPE/RO.

Verifica-se, nessa linha, que os congressos almejados e os minicursos neles inseridos possuem característica de capacitação e aperfeiçoamento, uma vez que, consoante aponta o conteúdo programático (ID 30547), os conhecimentos veiculados contribuirão para o desempenho de atividades funcionais do interessado nesta Defensoria Pública. De fato, trata-se de conteúdos direcionados a profissionais que estão envolvidos na área

Constitucional.

Quanto à **notória especialização do contrato e/ou empresa contratada**, embora não seja uma causa de inexigibilidade de licitação, é uma forma de selecionar o profissional a ser contratado e deve ser aferida por meio das condições subjetivas do profissional. Para evitar a contratação de pessoas desqualificadas, a norma exige a conjugação da especialização^[2] e a notoriedade^[3].

No episódio em apreço, o evento será realizado pela ESCOLA BRASILEIRA DE ESTUDOS CONSTITUCIONAIS.

Neste ponto, verifica-se a juntada da síntese do currículo dos palestrantes, tendo, entre eles, nomes como Luís Roberto Barroso, Carmen Lúcia, Marcelo Navarro, Marcelo Novelino, Flávia Bahia, Alessandro Molon, Daniel Sarmiento, entre outros.

Ademais, ressalta-se, ainda, que em se tratando de contratação direta, a razoabilidade do valor da contratação deverá ser certificada nos autos, verificando-se que o preço proposto pela organizadora do evento é compatível com outros realizados (TCU, Acórdão 439/1998). 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, foram juntadas notas de empenho emitidas pela Prefeitura Municipal de João Pessoa (fls. 28/29, ID 30574), de contratação de idêntico congresso, atestando a compatibilidade e razoabilidade no valor da contratação.

De mais a mais, 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 c/c o artigo 38 do Decreto n. 93.872/1986, 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.

No presente caso, constata-se no fls. 11/12, ID 30547, que a empresa admite a emissão de nota de empenho até o dia 15/06/2022, após a realização do Congresso.

Impende, desde logo, consignar que a possibilidade de pagamento antecipado na administração

pública, como já mencionado, é excepcional, conforme se extrai dos arts. 62 e 63, § 2º, III da Lei nº 4.320/1964^[5] c/c o artigo 38 do Decreto nº 93.872/1986^[6].

O Tribunal de Contas da União já se manifestou reiteradas vezes sobre o caráter excepcional do pagamento antecipado, que somente é admitido quando houver previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta; e interesse público devidamente demonstrado com a apresentação de cautelas^[7] e garantias^[8] nos casos em que a antecipação do pagamento seja a única alternativa para assegurar a prestação do serviço desejado (condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado, conforme previsto no art. 15, III, da Lei nº 8.666/1993), devendo tudo isso ser observado pelo gestor. Senão vejamos:

[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. [...]

53. Essa Corte de Contas já firmou entendimento no sentido de que a antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificadas pela Administração, ocasião em que deve ficar demonstrada a existência de interesse público, obedecidos os critérios e exceções expressamente previstos pela legislação que rege a matéria, quais sejam, existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta e as indispensáveis cautelas e garantias.

(...) [ACÓRDÃO] 9.2. determinar (...) que se abstenha de realizar pagamentos antecipados de fornecimento de materiais, de execução de obras e de prestação de serviços, devendo os procedimentos de liquidação de despesa observar os ditames dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, exceto quando restar comprovada a existência de interesse público devidamente demonstrado, houver previsão nos documentos formais de adjudicação e forem exigidas as devidas cautelas e garantias; (AC-2565-29/07-1 Sessão: 28/08/07).

Relatório de Auditoria. Contrato. Pagamento antecipado. [ACORDÃO] 9.1 - determinar à Prefeitura Municipal (...) a adoção das seguintes medidas: (...) 9.1.2. somente faça constar em contratos futuros a previsão para pagamentos antecipados (...) caso seja essa a única alternativa para assegurar a prestação do serviço desejado, ou propiciar sensível economia de recursos, devendo ser detalhadamente justificadas as razões do assim agir, bem como sejam inseridas, além da previsão de descontos para recuperação dos valores antecipados, cláusulas instituindo as necessárias cautelas e garantias, previstas no artigo 56 da Lei nº 8.666/93, de forma a assegurar o pleno cumprimento do contrato, conforme dispõe o art. 38 do Decreto nº 93.872/86 e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.552/2002-P, 918/2005-2ª C, 948/2007-P e 2.565/2007-1ªC);

Assim, para **o pagamento antecipado, faz-se necessária a demonstração motivada de que: a) a administração precise capacitar seu pessoal; b) a empresa responsável pela realização do simpósio, a exemplo da imensa maioria das empresas que atua nesse ramo de negócios, conceda benefício caso a inscrição seja realizada antecipadamente; c) nas regras do evento haja a previsão de substituição de participante cujo curso já foi pago, quando possível, ou mesmo cancelamento de inscrição, com a devolução do valor pago.**

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.

Por fim, verifica-se a juntada das certidões de regularidade fiscal e trabalhista às fls. 32/38, ID 30574, as quais deverão ser submetidas à análise do Controle Interno.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, esta Assessoria Jurídica opina no sentido de que:

a) A depender da demonstração motivada dos requisitos da Resolução n. 27/2015/CSDPE (art. 2-A), sendo autorizado o afastamento e participação no curso/evento pelo Defensor Público-Geral, é possível a realização da despesa por meio de inexigibilidade de licitação, desde que respeitados os requisitos da Lei n. 8.666/93, Súmula 252 do TCU e demais normas referidas neste parecer.

b) Caso o pleito do Defensor Bruno Rosa Balbé seja deferido, imperioso que este seja notificado a observar o disposto no art. 5º do Regulamento n. 27/2015/CSDPE/RO, isto é, deverá: **a)** frequentar no mínimo 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária do evento para o qual foi afastado; **b)** entregar o certificado de participação no congresso ao CE/DPE/RO e **c)** apresentar relatório e considerações sobre o evento ao CE/DPE/RO.

É o parecer, que encaminho ao Controle Interno, em atenção ao despacho de Id 0023633.

Porto Velho, 23 de março de 2022.

RAFAELLA ROCHA SILVA

Assessora Jurídica Chefe

Defensora Pública

[1] FERNANDES, J. U. Jacoby. Contratação Direta sem Licitação. Editora Fórum: 7ª Ed, 2007, Belo Horizonte.

[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] Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16.ed., São Paulo: Revista dos Tribunais. p. 498.

[5] 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.

[6] 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.

[7] Em relação às cautelas, citam-se os seguintes exemplos, não exaustivos: a) a inserção de dispositivo no instrumento convocatório ou no contrato que obrigue o contratado a devolver o valor antecipado atualizado caso não executado o objeto, sem prejuízo de multa e demais sanções previstas em lei; b) a comprovação da execução de parte ou etapa do objeto pelo contratado, nas condições e percentuais fixados no instrumento convocatório ou no contrato; c) emissão de título de crédito pelo contratado; e d) verificação do desempenho do contratado em outras relações contratuais mantidas com a Administração Pública.

[8] Como exemplos de garantia, podem ser citadas as previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/1993.



Documento assinado eletronicamente por **Rafaella Rocha Silva, Assessor(a) Jurídico(a)-Chefe**, em 23/03/2022, às 11:09, 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 **0031552** e o código CRC **75B2D033**.

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.101247.2022.

Documento SEI nº 0031552v14