



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 Jurídico nº: 339/2023-AJDPE

Processo nº: 3001.100120.2023

Tipo: Aperfeiçoamento ou Capacitação de Servidores

Interessado(s): Adriana Larissa Freitas dos Santos, Antonio Carlos Mendonca Tavernard

Assunto: 18º CONGRESSO BRASILEIRO DE PREGOEIROS - ADRIANA LARISSA FREITAS DOS SANTOS

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO DE TAXA DE INSCRIÇÃO, DIÁRIAS E OUTRAS DESPESAS PARA PARTICIPAÇÃO DE MEMBRO NO 18º CONGRESSO BRASILEIRO DE PREGOEIROS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PREVISÃO LEGAL. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. SÚMULA 252, TCU. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I - RELATÓRIO

Trata-se de procedimento instaurado para pagamento da taxa de inscrição individual da servidora Adriana Larissa Freitas dos Santos para participação no 18º Congresso Brasileiro de Pregoeiros, a ser realizado entre os dias 28 a 31 de março de 2023, pelo Instituto Negócios Públicos.

O procedimento teve início com o pedido de inscrição elaborado pelo Presidente da Comissão Permanente de Compras e Licitação da DPE/RO (0136380), acompanhado do Memorando nº 12/2023/CE/DPERO, oriundo do Centro de Estudos (0147352).

Além dos documentos mencionados, instruem os autos: programação do curso (0136380); currículo dos palestrantes (0148080); dados bancários para pagamento (0148080); *e-mail* contendo resposta da empresa (0148079); atestado de capacidade técnica (0148080); justificativa de preço (0148082); e certidões fiscais da matriz da empresa (0148088).

Em seguida, foi juntado o despacho de Id 0149233, em que o Defensor Público-Geral autorizou o prosseguimento do feito e remeteu os autos à DPOG, CPCL, Assessoria Jurídica e Controle Interno para os procedimentos de praxe atinentes à contratação.

A DPOG emitiu o Pré-Empenho 2023PE000078 (0157906) e prestou informações sob Id 0157908. Ato contínuo, a CPCL elaborou a justificativa de inexigibilidade de licitação de Id 0158268 e remeteu o feito a esta Assessoria Jurídica para análise e parecer quanto ao procedimento de inexigibilidade de licitação.

É o necessário relatório.

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 Especial da Defensoria Pública do Estado de Rondônia poderão ser utilizados, preceituando, no inciso III, conforme se vê:

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.**

No caso em apreço, a proposta constante nos autos diz respeito à contratação de curso de capacitação, na modalidade *online*, organizado pela empresa “INSTITUTO NEGOCIOS PUBLICOS DO BRASIL - ESTUDOS E PESQUISAS NA ADMNIISTRACAO PUBLICA - INP - LTDA”, para o qual foi pleiteada inscrição para servidora desta Defensoria Pública – 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 de bens ou contratação de serviços pela Administração Pública 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 n. 8.666/1993 firmou algumas exceções à sobredita obrigatoriedade, tal como disposto em seu art. 25, inciso II, 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 da Súmula 252, prescreveu que para a contratação direta fundamentada no art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, é exigido, simultaneamente, a presença de três 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 presente caso se refere à inscrição de 01 (uma) servidora da DPE/RO no “18º Congresso Brasileiro de Pregoeiros”, o qual, segundo informações da unidade competente (Centro de Estudos), “[...] trará de forma dinâmica e aprofundada, a informação, o

conhecimento, a ciência doutrinária e jurisprudencial mais diligente e atual sobre o Pregão e seus principais entendimentos", enquadrando-se, pois, na hipótese prevista no art. 13, VI, da Lei n. 8.666/1993.

Conforme consta na apresentação do curso (0136380), 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, vide 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. Deve, pois, a natureza singular do serviço 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, 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^[1].

Excepcionalmente, contudo, em se tratando o objeto de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, o entendimento do Tribunal de Contas da União, assentado na Decisão 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

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 da participante, sob “a presença dos maiores doutrinadores do país” e oportunizar a troca de experiências com colegas de profissão (0158268), sendo que o curso, conforme se verifica sob Id 0136380, inclui a abordagem de temas como a orçamento sigiloso, modos de disputa e a modelagem da licitação, fraudes e conluios nas licitações, dentre outros. Nesse sentido, trata-se de atualização de conhecimento indispensável ao cumprimento das atribuições institucionais da servidora; 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 (17º Congresso Brasileiro de Pregoeiros), obtendo atestados, fornecidos por outros órgãos públicos como o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, do Governo do Distrito Federal e da Prefeitura Municipal de Pouso Novo, atestando a satisfação com os serviços prestados e que durante a execução do evento "o Instituto Negócios Públicos cumpriu satisfatoriamente com todas as condições" (0148080); 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 da "coordenação técnica e palestrantes" sob Id 0136380.

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 a notoriedade[3].

Nesse quesito, extrai-se da relação de integrantes do “Coordenação Técnica e Palestrantes” sob Id 0136380, que participarão do evento profissionais renomados na área do Direito Administrativo (Licitações e Compras Públicas), como 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 da servidora 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”.

Ressalta-se, 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). Nessa vertente, em análise das notas de empenho juntadas aos autos, constata-se que o valor do curso objeto da pretensa contratação está em conformidade com o valor praticado no mercado, sendo, inclusive, inferior para a presente contratação, conforme justificativa de preço de Id 0148082.

Além disso, verifica-se que a proposta apresenta valores distintos para o curso ministrado em formato presencial (R\$ 4.913,00) e *online* (R\$ 3.990,00). Nesse aspecto, foi identificado o pré-empenho nº 2023PE00078 (0157906) referente a inscrição realizada para o curso na modalidade *online*, conforme preços indicados ao Id 0148079, demonstrando que o valor a ser pago pela DPE/RO para a modalidade *online* será mais vantajoso que o aplicado na modalidade presencial.

Neste perspectiva:

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.

Nesa interpretação, 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 0148079, 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 da servidora da DPE/RO, 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 2023PE00078, no valor de R\$ 3.990,00 (três mil novecentos e noventa reais) (Id 0157906).

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 da servidora no “18º Congresso Brasileiro de Pregoeiros”, ofertado pela empresa INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS DO BRASIL ESTUDOS E PESQUISAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA LTDA.

É o parecer. Encaminho os autos ao Controle Interno para análise da conformidade e regularidade dos documentos da contratada, consoante determinação de Id 0149233.

Porto Velho, na data da assinatura eletrônica.

RAFAELLA ROCHA SILVA
Assessora Jurídica Chefe
Defensora Pública

[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 27/02/2023, às 10:08, 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 **0159155** e o código CRC **C6593EA0**.

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.100120.2023.

Documento SEI nº 0159155v10