



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: 758/2023-AJDPE

Processo nº: 3001.100291.2022

Tipo: Aperfeiçoamento ou Capacitação de Servidores

Interessado(s): Fabiana Franco Viana

Assunto: Curso Autoavaliação e Controles - AAC

EMENTA: ADMINISTRATIVO. PAGAMENTO DE TAXA DE INSCRIÇÃO NO CURSO AUTOAVALIAÇÃO DE CONTROLES - AAC. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PREVISÃO LEGAL. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS. SÚMULA 252, TCU. ANTECIPAÇÃO DO PAGAMENTO. EXCEPCIONALIDADE. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E EFICIÊNCIA.

I - RELATÓRIO

Trata-se de procedimento instaurado visando à inscrição da servidora Fabiana Franco Viana no curso "Autoavaliação de Controles - AAC", a ser promovido pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA Brasil), a ser realizado nos dias 06/07/2023 a 07/07/2023, na modalidade online.

Além do Memorando n. 1/2022/CI/DPERO (0010118) e seus anexos (0010123 e 0010125), instruem os autos: prospecto do curso (0200616); Informação do CE dirigida ao CI, informando a nova data do curso e solicitando manifestação de interesse (0200703); manifestação da Controladora Interna, apontando interesse na capacitação (0208766); e-mail do CE dirigido à promotora do evento (0210071); lista de inscritos (0210107); Documento de Oficialização da Demanda (0210135); atestado de capacidade técnica e empenhos emitidos por entidades da Administração Pública (0210156); informação do CE dirigida ao DPG (0210583); Despacho do DPG, por meio do qual determina o prosseguimento do feito com base no rito da Lei n. 8.666/1993 e dispensa a elaboração de ETP (0210751); e-mail com esclarecimento sobre a inscrição da interessada (0214717); currículo da palestrante (0218949); termo de referência n. 53/2023 (0218967); Despacho do DPG, por meio do qual aprova o TR e determina o prosseguimento do feito (0220249); Pré-Empenho 2023PE000219 (0222286); Declaração de Adequação Orçamentária (0222287); certidões da instituição promotora do evento (0222568); Justificativa de Inexigibilidade (0222743).

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 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.

Como se vê, a resolução aponta no sentido de que um dos objetivos dos recursos do fundo é justamente o custeio de capacitações e treinamentos destinados a membros, servidores e estagiários desta Defensoria.

No caso em apreço, encontra-se em análise procedimento para custeio de taxas de inscrição para a participação de servidora desta Defensoria Pública em curso de capacitação, despesa que, portanto, se enquadra na hipótese do art. 2º, inciso III, da Resolução n. 001/2013.

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;

Aliado a isso, o Tribunal de Contas da União, nos termos de sua 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, no 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, 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:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;

II - pareceres, perícias e avaliações em geral;

III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; [...]

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.

Destacamos, 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 se ver 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. Se tivesse privilegiado tais profissionais, dispensando-os de concorrer em um processo seletivo; alcançando a notória especialização.

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 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.

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^[1] e a notoriedade^[2].

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, traz-se os contornos análogos ao pedido, traçados pela Decisão n. 439/1998, do Plenário do Tribunal de Contas da União, em que a referida Corte 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 ver-se 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.

No caso, a participação de servidora da DPE/RO no treinamento "Autoavaliação de Controles - AAC", a ser promovido pelo Instituto dos Auditores Internos do Brasil (IIA), 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, conforme se vê na programação do curso (0200616).

Sobre os cursos de treinamento aberto, o professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes^[3] 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*”.

Nesse contexto, segue a Orientação Normativa nº 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.”

Pois bem. Após exposição dos requisitos à contratação direta com fulcro no art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993, passamos à análise da pretensão de aquisição constante dos autos à luz dos pressupostos legais, a fim de verificar a possibilidade jurídica de contratação via inexigibilidade de licitação:

a) deve se tratar de um serviço técnico profissional especializado: observa-se que curso consiste no treinamento "Autoavaliação de Controles - AAC", o qual, segundo o TR, se justifica na medida que em que visa a "capacitar os participantes em conceitos e técnicas de Autoavaliação de Controles, a qual pode ser utilizada para auxiliar na conscientização e incorporação de gestão de riscos e controles nos processos, bem como no cumprimento dos objetivos de negócio; ajudar os proprietários de processos a avaliar seus próprios objetivos, riscos e a adequação dos controles; avaliar "*soft controls*", como, por exemplo, em programas de ética; simplificar reportes de riscos e controles em atendimento aos requisitos da SOX; auxiliar na priorização de trabalhos em um plano de auditoria baseado em riscos". Com efeito, verifica-se que a capacitação contém elementos específicos que demandam a especialização do profissional palestrante. Logo, enquadra-se na hipótese do art. 13, VI, da Lei n. 8.666/1993.

Observa-se que os itens 1.1 e 3.1 do TR (0218967) apontam, equivocadamente,

se tratar de aquisição de inscrição no curso in company - o que deve ser retificado, por se tratar de curso aberto.

b) quanto à natureza singular do serviço, verifica-se em consulta à programação detalhada^[4] que o treinamento será organizado pelo Instituto de Auditores Internos do Brasil e contará com a presença de profissional que atua na área de auditoria e com experiência como instrutora do IIA Brasil.

c) quanto à notória especialização do contratado, nota-se que a instituição promotora do evento encontra-se em atuação desde abril de 2003 (0222568, p. 3). No que tange à profissional palestrante, observa-se que possui mestrado em Ciências Contábeis e possui "mais de 30 anos como Auditora (Interna/Externa), desenvolvendo trabalhos de avaliação e gestão de riscos nos diversos processos funcionais de empresas do ramo industrial e financeiro".

Recorda-se, nesse aspecto, 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 na proposta, cuja notoriedade justifica a dispensa, consoante expressa previsão do art. 13, §3º da Lei n. 8.666/93. **Nesse ponto, verifica-se que o currículo constantes dos autos não apresenta informações substanciais que possibilitem aferir a notoriedade da palestrante, sendo necessária a juntada de informações complementares que indiquem, por exemplo, a publicação de artigos científicos, livros, na área de atuação.**

Outrossim, é imperioso destacar que o procedimento de inexigibilidade, embora se trate de uma contratação direta, exige a realização de processo administrativo em que se contemple a justificativa da dispensa no que tange ao preço, razão da dispensa e escolha do particular interessado, nos termos do art. 26, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93, que dispõe:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2o e 4o do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, **as situações de inexigibilidade referidas no art. 25**, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)
Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)
II - razão da escolha do fornecedor ou executante;
III - justificativa do preço.
IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

Assim, a Administração deverá sempre justificar a não realização da licitação, assim como a razão da escolha do fornecedor e o preço contratado. Afinal, nos termos do art. 50, IV, da Lei 9.784/1999, a motivação (indicação expressa dos motivos) dos atos administrativos que decidam pela inexigibilidade de processo licitatório é obrigatória.

Nesse aspecto, constata-se o atendimento deste requisito no documento emitido pela CPCL sob Id 0222743, em que se justificou não apenas o procedimento de inexigibilidade de licitação adotado, como também os aspectos exigidos no art. 26 da Lei n. 8.666/1993.

Com efeito, no que tange à **razão da escolha do fornecedor ou executante**, a CPCL indicou que se justifica "*por ser a empresa que (...) possui capacidade técnica e está apta a contratar com a Administração Pública;*". Ademais, apontou que, para a contratação, exige-se a notoriedade que "se faz pelo conhecimento da alta capacidade do profissional ou da empresa

que possuam currículo satisfatório diante da necessidade da Instituição".

No que se refere à **justificativa quanto ao preço**, ressaltamos 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, Decisão n. 439/1998). Nesse sentido também o posicionamento da AGU:

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."

No caso dos autos, a CPCL indicou que "*documento anexado no Id. nº 0210156 demonstram se tratar de preço que está de acordo com o que é praticado no mercado*". Os documentos apontados consistem em empenhos emitidos por entidades estatais, demonstrando a contratação do mesmo curso e de cursos afins realizados pelo IIA Brasil, dos quais se infere que o preço ofertado para a DPE está de acordo com o praticado no mercado.

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 c/c o artigo 38 do Decreto nº 93.872/1986, sendo excepcionais as hipóteses de pagamento antecipado. Nesse 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.

Na resposta do e-mail anexado no id 0210071, constata-se a possibilidade de inscrição mediante empenho e pagamento após a prestação do serviço, atendendo-se ao comando legal e regulamentar enunciados acima.

Cumprido salientar, ainda, que, em decorrência das Decisões TCU nº 705/1994 e nº 1.054/2012, ambas do Plenário, para que se possa proceder ao pagamento, é necessário exigir-se da empresa organizadora do evento, a documentação relativa à **regularidade fiscal e trabalhista**. Nessa perspectiva, observa-se a documentação de Id 0222568, a qual deverá ser submetida à análise do Controle Interno junto a outros documentos que eventualmente entenda necessários.

III. CONCLUSÃO

Pelo exposto, à luz dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais expostos, esta Assessoria Jurídica entende que **não há óbice jurídico à adoção do procedimento de inexigibilidade** de licitação para inscrição da servidora da DPE/RO no treinamento "Autoavaliação de Controles - AAC", a ser realizado nos dias 06 e 07 de julho de 2023, desde que sanados os apontamentos apresentados na fundamentação.

É o parecer. Encaminho os autos ao Centro de Estudos, para as pertinentes adequações. Após, ao Controle Interno, em atenção ao Despacho 0220249.

Porto Velho, na data da assinatura eletrônica.

Felipe de Melo Catarino
Assessor Jurídico-Chefe
Defensor Público

[1] 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.

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

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

[4] Programação detalhada consultada em <https://eventos.inf.br/abipem/2023/56cn/programacao.php>. Acessado em 30.05.2023, às 11h46m.



Documento assinado eletronicamente por **Felipe de Melo Catarino, Assessor(a) Jurídico(a)-Chefe**, em 26/06/2023, às 12:31, 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 **0225432** e o código CRC **B3BC0FCA**.

Caso responda este documento, favor referenciar expressamente o Processo nº 3001.100291.2022.

Documento SEI nº 0225432v19