



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA
Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33

GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO Nº: 2022.05.20.009, de 20/05/2022.

SOLICITANTE: Secretaria Municipal de Administração

ASSUNTO: Inexigibilidade de Licitação. Inviabilidade de Competição. **Contratação de Empresa Especializada para Prestação de Serviços de Capacitação de Servidores no Curso: “A Nova Lei de Licitações: Agir sem Medo”**

*EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA
PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA
PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE
CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES NO CURSO: “A
NOVA LEI DE LICITAÇÕES: AGIR SEM MEDO”.
EXAME DO PLEITO A LUZ DA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL E DA LEI Nº 8.666/93 (LEI DE LICITAÇÕES)
E CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.*

1 – INTRODUÇÃO

A presente manifestação, visa orientar a Autoridade Assessorada no controle interno de atos administrativos, à guisa de fazer valer os princípios implícitos e explícitos do art.37 da Constituição da República Federativa do Brasil (L I M P E), além de assegurar a moralidade administrativa e a legalidade estrita enquanto matérias de ordem pública.

Cuida-se do Processo em epígrafe, à guisa de **Contratação de Empresa Especializada para Prestação de Serviços de Capacitação de Servidores no Curso: “A Nova Lei de Licitações: Agir sem Medo”**, com a inscrição de Servidores Públicos do Município de Anajatuba/MA, por meio da Empresa **KONTROL – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, inscrita no CNPJ nº 41.987.234/0001-51, cuja necessidade encontra-se assinada pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão para contratação, a ser ministrado cujo objetivo geral descrito na proposta da empresa alhures visa capacitar os servidores da Prefeitura Municipal de Anajatuba/MA, no controle interno dos atos da Administração Pública Municipal, consoante o documento às fls.02, com Quadro de Servidores que participarão do evento, às fls.03-04.

Importante mencionar que o Ordenador de Despesas apresentou Justificativa às fls.05-13, apresentando na mencionada justificativa os requisitos básicos para a contratação por inexigibilidade, consoante aos arts.25, II e 13, II da Lei nº 8.666/93, bem como as Súmulas 39 e 252 do TCU, (...) **no que tange à inviabilidade de competição nos casos em que houver impossibilidade de seleção dentre as diversas alternativas segundo o critério objetivo ou quando o critério da vantajosidade for incompatível com a natureza da necessidade a ser atendida.**



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA

CNPJ: 06.002.372/0001-33

GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Impende destacar que a proposta, consta conteúdo programático, consoante aos documentos às fls.15-21, além de demais especificações, constam da citada proposta, acompanhada de Documentação de Regularidade Jurídica, Fiscal e Trabalhista da empresa pretensamente contratada às fls.22-50 dos autos.

Cumpra ressaltar finalmente que o valor da pretensa contratação orça R\$ 17.509,00 (dezesete mil, quinhentos e nove reais), conforme consta dos autos às fls.52.

Ressalta-se, finalmente que, esta PGM percebeu que o valor disponível na DOTAÇÃO ORÇAMENTARIA às fls.53, valor para cobrir a despesa ora citada, tudo sob a chancela do Contador Municipal JADEVALDO CRUZ RIBEIRO, CRC nº 013047/O-5MA, ou seja, tudo de acordo com o que predispõe o art.60 da Lei nº 4.320/64, devidamente acompanhada da Declaração do Ordenador de Despesas, e Declaração Sobre Impacto Financeiro, às fls.54-55, com Projeto Básico às fls.56-62, Termo de Autuação às fls.63, Autorização do Ordenador de Despesas (fls.64) e finalmente, encaminhamento à PGM, às fls.65.

O processo em epígrafe, constam dos seguintes documentos que passarei a decifrar, senão vejamos:

- ✓ Capa do Processo (sem numeração);
- ✓ Capa de Processo nº 2022.05.20.0009 (sem numeração);
- ✓ Termo de Abertura do processo (fls.01);
- ✓ Encaminhamento ao Setor de Compras assinado pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão e Quadro de Servidores (fls.02-04);
- ✓ Justificativa do Ordenador de Despesas para a pretensa contratação (fls.05-13);
- ✓ Solicitação e Proposta de Preços da empresa **KONTROL – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, inscrita no CNPJ nº 41.987.234/0001-51** (fls.14-21);
- ✓ Documentação de Regularidade Jurídica, Fiscal e Trabalhista da empresa **KONTROL – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, inscrita no CNPJ nº 41.987.234/0001-51** (fls.22-50);
- ✓ Encaminhamento e Pesquisa Mercadológica para avaliar se o preço está de acordo com o preço praticado no mercado (fls.05-12);
- ✓ Documentos de Regularidade Jurídica e Fiscal da Empresa **KONTROL – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, inscrita no CNPJ nº 41.987.234/0001-51** (fls.22-51);
- ✓ Encaminhamento à Contabilidade assinado pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão (fls.52);
- ✓ Dotação Orçamentária assinada pelo Contador JADEVALDO CRUZ RIBEIRO CRC/MA nº 13047/O-5 (fls.53);
- ✓ Declaração de Ordenação de Despesas assinada pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão (fls.54);
- ✓ Declaração sobre Impacto Orçamentário-Financeiro (fls.55);
- ✓ Projeto Básico aprovado e assinado pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão e anexo (fls.56-62);



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33

GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- ✓ Termo de Autuação assinado pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão (fls.63);
- ✓ Autorização de Contratação da empresa **KONTROL – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, inscrita no CNPJ nº 41.987.234/0001-51, assinado pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão (fls.64);
- ✓ Encaminhamento à PGM (fls.65);

Eis a breve digressão dos fatos. Passaremos a expor:

2 – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe a esta Procuradoria emitir parecer sobre o processo licitatório de “*Inexigibilidade de Licitação*” sob o prisma estritamente jurídico, que passará a ser analisado adiante, não nos competindo opinar sobre a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito desta Administração.

Cabe a esta procuradoria a emissão de parecer acerca do enquadramento jurídico da contratação, informando sobre a adequação dos procedimentos adotados, incluindo opinião expressa sobre a regularidade ou não do processo, considerando a possibilidade de efetuar a inscrição mediante inexigibilidade de licitação e de realização de pagamento anterior à realização do evento (pagamento antecipado).

Ad argumentandum tantum, determina a Lei nº 8.666/1993, art. 25, II, que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 do mesmo diploma legal, dentre os quais se observa o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Com relação à contratação direta fundamentada no art. 25, inc. II, da Lei de Licitações, leciona Marçal Justen Filho que é necessária a presença cumulativa dos três requisitos: serviço técnico profissional especializado, existência de um objeto singular e sujeito titular de notória especialização. Este entendimento está, inclusive, alinhado à Súmula TCU nº 252: “*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*”.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ressalta que a singularidade é do objeto e não a do profissional, e que deve estar conjugada necessariamente com a notória especialização do contratado.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA
Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33
GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Lucas Rocha Furtado, acrescenta que os parâmetros postos no § 1º do art. 25, da Lei nº 8.666/1993, apesar de serem razoavelmente objetivos, ainda reservam certo grau de discricionariedade para a definição da notória especialidade. Salienta *“que em determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de serviço singular, e pode, não obstante, ocorrer que em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha notória especialidade”*.

Especificamente sobre a contratação de *“treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”*, previsto no inc. VI do art. 13 da Lei no 8.666/1993, além dos requisitos acima indicados pela Doutrina, são igualmente pertinentes as definições e o contorno deste tipo de contratação postos nas Decisões nºs 535/1996 e 439/1998, ambas do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Na Decisão nº 535/1996, o TCU admitiu a contratação direta, fundada no art. 25, inc. II, da Lei no 8.666/1993, por prazo determinado, de docentes previamente cadastrados e selecionados de acordo com o currículo, dando-se preferência aos professores do local onde seria realizado o treinamento/aperfeiçoamento, bem como a proceder, nos demais casos, licitações para a contratação de instrutores, realizando um certame licitatório para cada conjunto de cursos de uma mesma disciplina, dado o conteúdo didático de cada disciplina.

Na Decisão nº 439/1998, por sua vez, a 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 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.

Importante observar que, ainda por ocasião da instrução e do julgamento do processo que resultou na Decisão nº 439/1998, apesar de a Unidade Técnica ter entendido que não seria para todo e qualquer curso que se aplicaria a exceção do art. 25, inc. II, estando excluída para a hipótese de curso mais convencional, básico, considerando que neste caso a diferença entre os serviços prestados por um ou outro licitante poderia ser mínima, sem prejuízo do objetivo do treinamento, prevaleceu a ideia de que, naquela oportunidade (1998), o estágio da discussão da matéria não permitia esta distinção.

Quanto ao conceito de notória especialização, restou consignado naquela decisão que o contido no §1º do art. 25 da Lei 8.666/1993 está relacionado com as atividades do profissional, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial, não sendo necessário que se apresente como o único prestador do serviço pretendido, conforme provado por **Atestado de Capacitação Técnica** constante dos autos.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA

CNPJ: 06.002.372/0001-33

GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

Sobre os cursos de treinamento aberto ou fechado, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes 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. Contudo, para a realização de seminários fechados, promovido 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”*.

Assim, somente se enquadra na inexigibilidade fundada no art. 25, inc. II, combinado com o art. 13, inc. VI, da Lei nº 8.666/1993, a contratação de cursos abertos, sendo que os cursos fechados devem ser objeto de licitação, o que se percebe no caso em comento, a partir do Público Alvo consoante Proposta citada nos autos.

In casu, trata-se de curso aberto.

De se notar ainda, que a própria Advocacia-Geral da União, ao emitir e atualizar a Orientação Normativa AGU nº 18, firmou seu posicionamento no sentido de que, existindo em algum caso concreto determinado traço distintivo, seja devidamente justificado pela Administração e efetuada a contratação por inexigibilidade para a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros:

Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, caput ou inciso II, da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, pessoas naturais e jurídicas para ministrar cursos fechados para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal ou a inscrição em cursos abertos. [...] A motivação legal com base no art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666, de 1993, exige a identificação dos requisitos da notória especialização e da singularidade do curso.

Retornando à Súmula TCU nº 252, vislumbramos o atendimento aos requisitos necessários à contratação direta por inexigibilidade com fundamento no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993:



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA

CNPJ: 06.002.372/0001-33

GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNCÍPIO

- a) em primeiro lugar, trata-se de serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei (treinamento e aperfeiçoamento de pessoal);
- b) em segundo lugar, as próprias características da capacitação, tais como conteúdo programático específico, complexidade do assunto, material de apoio oferecido, metodologia empregada no treinamento, instrutores, datas e horário de realização e disponibilidade de tempo do pessoal da administração para a participação no dia previsto para o curso, tudo isso acaba por configurar a natureza singular do objeto; e
- c) os instrutores possuem robusta formação acadêmica e inquestionável experiência docente e prática em matéria de licitações e contratos administrativos.

Quanto à questão do pagamento do valor das inscrições dos servidores anteriormente à realização do evento, observe-se, inicialmente, que a possibilidade de pagamento antecipado na administração pública é excepcional, conforme os arts. 62 e 63, §2º, III da Lei nº 4.320/1964¹ c/c o artigo 38 do Decreto nº 93.872/1986².

Além do Tribunal de Contas da União (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), também a Advocacia-Geral da União, por meio da Orientação Normativa nº 37, e a Lei nº 14.065/2020, admitem a antecipação de pagamento em situações excepcionais, devidamente justificadas pela administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios:

- 1) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos;
- 2) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta; e
- 3) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 56 da Lei nº 8.666/93, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.

Assim, a situação sob análise parece autorizar o pagamento antecipado, uma vez que:

¹ 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.

² 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA
Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA
CNPJ: 06.002.372/0001-33

GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

- a) a administração precisa urgentemente capacitar seu pessoal, face às exigências do Decreto nº 10.024/2019 e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 206/2019, e a empresa responsável pelo treinamento, a exemplo da imensa maioria das empresas que atuam nesse ramo de negócios, somente admite a inscrição mediante pagamento anterior ao início curso. Ou seja, o não pagamento do valor da inscrição antes do treinamento inviabilizaria a própria participação dos interessados no evento;
- b) o valor cobrado da administração por cada inscrição paga antecipadamente é o mesmo exigido a particulares para pagamento antecipado e à vista (R\$ 3.050,00), e inferior ao valor cobrado a particulares em caso de parcelamento por meio de cartão de crédito (R\$ 3.450,00);
- c) no próprio site do evento há previsão de substituição do participante cuja inscrição já fora paga, ou mesmo cancelamento de inscrição, com a devolução do valor pago. Ademais, no caso de cancelamentos e transferências que ocorram por parte da empresa organizadora, que impossibilitem a participação do interessado, a devolução do valor será feita imediata e integralmente; e
- d) a empresa organizadora já efetuou cursos abordando a temática para alunos de todos os Estados, e possui clientes diversos, desde órgãos federais até prefeituras municipais, passando por empresas e pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos.

Finalmente, cumpre salientar 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 necessário exigir-se da empresa organizadora do evento a documentação relativa à regularidade para com a Seguridade Social (Certidão Negativa de Débitos do INSS) e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Certificado de Regularidade do FGTS), além da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

3 – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

- a) É possível a contratação direta sem licitação para **Contratação de Empresa Especializada para Prestação de Serviços de Capacitação de Servidores no Curso: “A Nova Lei de Licitações: Agir sem Medo”, com a inscrição de Servidores Públicos do Município de Anajatuba/MA, por meio da Empresa KONTROL – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, inscrita no CNPJ nº 41.987.234/0001-51, cuja necessidade encontra-se assinada pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão para contratação, a ser ministrado cujo objetivo geral descrito na proposta da empresa alhures visa capacitar os servidores da Prefeitura Municipal de Anajatuba/MA, no controle**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA**

Rua Benedito Leite, 868, Centro, CEP: 65.490.000, Anajatuba – MA

CNPJ: 06.002.372/0001-33

GABINETE DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

interno dos atos da Administração Pública Municipal, consoante o documento às fls.02, com Quadro de Servidores que participarão do evento, às fls.03-04, eis que observados, *in casu*, os requisitos do art. 25, II c/c art. 13, da Lei nº 8.666/1993, e da Súmula TCU nº 252, conforme resta provado também através da juntada de Atestados de Capacitação Técnica constante dos autos;

b) É possível o pagamento da inscrição dos interessados anteriormente à realização do curso, desde que o mencionado pagamento respeite as regras de liquidação de despesas oriundas do art.63 da Lei nº 4.320/64, haja vista ser esta a única maneira de garantir a efetiva participação no evento, e considerando ainda a adoção de indispensáveis cautelas, como a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto;

c) Como condição para o pagamento, faz-se necessária a apresentação, pela empresa contratada, de documentação relativa à regularidade para com a Seguridade Social (Certidão Negativa de Débitos do INSS) e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Certificado de Regularidade do FGTS), além da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, *vide* arts.29 e 55, XIII da Lei Federal nº 8.666/93.

Assevera-se mais uma vez, a necessidade de regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da empresa contratada, até antes do pagamento, *ex vi* art.29 da Lei nº 8.666/93, cuja exigência encontra-se grafada no art.55, XIII, além da substituição da Minuta do Contrato pela Nota de Empenho, na forma do art.62, do mesmo Diploma Legal.

É meu parecer S. M. J, onde submete-se à apreciação superior e parecer conclusivo quanto ao controle de legalidade elaborado pelo Controlador Geral do Município, na forma do art.74, II da Constituição da República federativa do Brasil.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO, EM ANAJATUBA/MA, 25 DE MAIO DE 2022.

ANDRE LUIS
MENDONCA

MARTINS:620659043
72

Assinado de forma digital por
ANDRE LUIS MENDONCA
MARTINS:62065904372
Dados: 2022.05.25 08:59:37
-03'00'

ANDRÉ LUÍS MENDONÇA MARTINS

PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/MA Nº 13.109