



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

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

**PROCESSO Nº:** 2022.07.20.0011, de 20/07/2022

**SOLICITANTE:** Secretaria Municipal de Administração

**ASSUNTO:** Inexigibilidade de Licitação. Inviabilidade de Competição. **Contratação de Inscrição de Servidores da Secretaria de Administração do Município para Participação no Curso de Legislação de Pessoal e Auditoria da Folha de Pagamento dos Municípios, com a inscrição de Servidores Públicos do Município de Anajatuba/MA.**

*EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO.  
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.  
CONTRATAÇÃO DE INSCRIÇÃO DE SERVIDORES  
DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO  
MUNICÍPIO PARA PARTICIPAÇÃO NO CURSO DE  
LEGISLAÇÃO DE PESSOAL E AUDITORIA DA  
FOLHA DE PAGAMENTO DOS MUNICÍPIOS, COM  
A INSCRIÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO  
MUNICÍPIO DE ANAJATUBA/MA. 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 Inscrição de Servidores da Secretaria de Administração do Município para Participação no Curso de Legislação de Pessoal e Auditoria da Folha de Pagamento dos Municípios, com a inscrição de Servidores Públicos do Município de Anajatuba/MA**, por meio da Empresa **EL PRIME ASSESSORIA, CONSULTORIA E CAPACITAÇÃO PÚBLICA LTDA**, CNPJ Nº **26.503.919/0001-91**, cuja necessidade encontra-se assinada e sob a batuta do 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, conforme descrito nos documentos fls.03-07.

Impende destacar que os autos encontram-se instruídos com Proposta de Preços às fls.10-20, além de Documentação de Regularidade Jurídica, Fiscal e Trabalhista da empresa alhures mencionada, às fls.21-29, Contratos e Atestados de Capacitação Técnica, Notas de Empenho, Notas Fiscais às fls.30-47, além de encaminhamento ao setor de Contabilidade para solicitar Rubrica Orçamentária e apresentação de Orçamento, acompanhado de Declaração Sobre Estimativa de Impacto Financeiro, de Ordenação de Despesas e Adequação Orçamentária e Financeira (fls.48-52), Projeto Básico às fls.53-64, devidamente aprovado pelo Ordenador de Despesas, Dr. Leonardo Mendes Aragão às fls.64 e Justificativa para Realização da Inexigibilidade de Licitação (fls.65-66), e ao seu final, Autuação do Processo, e Nota de



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

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

Empenho (fls.68-69), que na forma do art.62 da Lei nº 8.666/93, poderá substituir o Instrumento de Contrato, o que ocorreu no presente caso.

Cumprе ressaltar finalmente que o valor da pretensa contratação **orça R\$ 6.000,00 (seis mil reais), referente a 04 (quatro) servidores públicos**, conforme consta dos autos às fls.48.

Ressalta-se, finalmente que, esta PGM percebeu que o valor disponível na DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA às fls.68, 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, Declaração de Adequação Orçamentária e Declaração Sobre Impacto Financeiro, às fls.49-52, com Projeto Básico às fls.53-64 e finalmente AUTORIZO do Ordenador de Despesas às fls.64, Justificativa da Contratação às fls.65-66, Termo de Autuação às fls.67, encaminhamento à PGM, às fls.68 e Nota de Empenho às fls.69.

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

- ✓ Capa do Processo (fls.01);
- ✓ Termo de Abertura do processo (fls.02);
- ✓ Encaminhamento ao Setor de Compras assinado pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão (fls.03-07);
- ✓ Solicitações de Proposta via e-mail (fls.08-20);
- ✓ Contratos, Atestados de Capacitação Técnica empresa e Documentos de Regularidade Jurídica e Fiscal da Empresa **EL PRIME ASSESSORIA, CONSULTORIA E CAPACITAÇÃO PÚBLICA LTDA, CNPJ Nº 26.503.919/0001-91** (fls.21-47);
- ✓ Encaminhamento à Contabilidade assinado pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão (fls.48);
- ✓ Dotação Orçamentária assinada pelo Contador JADEVALDO CRUZ RIBEIRO CRC/MA nº 13047/O-5 (fls.49);
- ✓ Declaração de Ordenação de Despesas assinada pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão (fls.50);
- ✓ Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira, assinada pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão (fls.51);
- ✓ Declaração sobre Impacto Orçamentário-Financeiro, assinada pelo Secretário Municipal de Administração Dr. Leonardo Mendes Aragão (fls.52);
- ✓ Projeto Básico com o Autorizo do Ordenador de Despesas (fls.53-64);
- ✓ Justificativa da Contratação (fls.65-66);
- ✓ Termo de Autuação (fls.67);
- ✓ Encaminhamento à PGM (fls.68);
- ✓ Nota de Empenho (fls.69).

Eis a breve digressão dos fatos. Passaremos a expor:

## 2 – FUNDAMENTAÇÃO



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

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

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.

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.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

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

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 idéia 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, **o que resta comprovado nos autos através da juntada de Atestados de Capacitação Técnica**, constante dos autos.

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”*.



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

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

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 às fls.10-20**, dos 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:

- 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 4.320/1964<sup>1</sup> c/c o artigo 38 do Decreto nº 93.872/1986<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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



## PREFEITURA MUNICIPAL DE ANAJATUBA

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

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:

- 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

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

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 Inscrição de Servidores da Secretaria de Administração do Município para Participação no Curso de Legislação de Pessoal e Auditoria da Folha de Pagamento dos Municípios, com a inscrição de Servidores Públicos do Município de Anajatuba/MA, por meio da Empresa EL PRIME ASSESSORIA, CONSULTORIA E CAPACITAÇÃO PÚBLICA LTDA, CNPJ nº 26.503.919/0001-91, 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 documentos 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 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, 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, 03 DE AGOSTO DE 2022.

ANDRÉ LUIS MENDONÇA MARTINS

Procurador Geral do Município

OAB/MA nº 13.109