



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

PARECER JURÍDICO N. 008/2023

Origem: CÂMARA MUNICIPAL DE MONTE ALEGRE-PA

Processo Administrativo n. 010/2023

Assunto: Capacitação de servidores diante da Nova Lei de Licitações e Contratos.

Trata-se de processo administrativo cujo objeto visa capacitar os servidores públicos desta Casa Legislativa diante da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal n. 14.133/2021).

A capacitação foi promovida pelo Instituto Certame, tendo como tema: "Licitações eletrônicas e formação de Pregoeiros na Nova Lei de Licitações", ministrado nos dias 06 a 10 de fevereiro de 2023, no Município de Belém-PA.

As informações sobre o curso, disponibilizadas no sítio da empresa organizadora do evento na internet¹, instruem os autos.

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 e demais atos colacionados aos autos.

É o relato do necessário, opino.

Inicialmente, destaco que o parecer é ato administrativo por meio do qual se emite opinião de órgão consultivo do Poder Público, sobre assunto de sua competência, sejam assuntos técnicos ou de natureza jurídica, concluindo pela atuação de determinada forma pelo órgão consulente.

Nesse contexto, o parecer poderá ser facultativo, nas situações em que não há obrigatoriedade de sua emissão para prática regular do ato administrativo, sendo obrigatório em hipóteses nas quais a apresentação do

¹ <https://www.institutocertame.com.br/curso-pregao-belem>



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

ato opinativo é indispensável à regularidade do ato, situações em que a ausência do parecer enseja nulidade do ato por vício de forma.

Ademais, mesmo quando é obrigatório, salvo disposição legal expressa, o parecer não tem natureza vinculante, sendo somente ato que manifesta opinião técnica sobre determinado assunto de interesse da Administração Pública. Em resumo, a conclusão do parecer não obriga a autoridade à qual ele se dirige.

Pois bem.

A licitação é a regra definida por lei para contratações públicas, sendo possível, em determinadas situações, a celebração de contratos sem a realização do prévio procedimento. Com efeito, o artigo 37, inciso XXI, da Carta Matriz prevê que 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 indispensável à garantia do cumprimento das obrigações, estabelecendo que estão ressalvados os casos especificados na legislação.

Nesse sentido, conforme a legislação ora vigente, a dispensa e a inexigibilidade de licitação configuram situações que a administração pode contratar sem a necessidade de realização do procedimento licitatório. São situações de contratação direta.

Assim, 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.



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

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. Salieta "*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-



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

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.

Parece pertinente, ainda, distinguir os denominados cursos abertos dos fechados. Os cursos abertos são aqueles que permitem a participação de



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

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.

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



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL

*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.

Nessa quadra, importante ainda destacar entendimento do **TCM/PA** exarado por meio do **Ofício Circular nº 001/2023/CONS. SÉRGIO LEÃO**, que recomenda a adoção de procedimentos devidos para correta aplicação do novo regime licitatório, dentre eles a qualificação/capacitação de servidores.

No caso em testilha, entendo que a empresa provedora do curso preencheu todos os pressupostos comprovam o preenchimento de todos para



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL

viabilizar a contratação direta pela via da inexigibilidade de licitação, sobretudo em razão da notória especialização.

Para tanto, juntou aos autos acervo de documentos que permitem a concluir, de forma subjetiva, que possui notória especialização e vasta experiencia no âmbito do Direito Público, e específico diante do novo regime licitatório.

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 4.320/1964² c/c o artigo 38 do Decreto nº 93.872/1986³.

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*

² 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.

³ 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.



República Federativa do Brasil
Estado do Pará
Município de Monte Alegre
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL

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, em face do advento da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), de uso mandatório a partir de abril de 2023, 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\$ 3.290,00), 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.*



República Federativa do Brasil

Estado do Pará

Município de Monte Alegre

PODER LEGISLATIVO

CÂMARA MUNICIPAL

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.

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

- a) Pela viabilidade jurídica da contratação direta sem licitação para a participação de servidores/funcionários desta Câmara Municipal de Monte Alegre-PA, no aludido curso mediante inexigibilidade de licitação, 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;
- b) Pela legalidade do pagamento do curso de forma antecipada dos interessados, 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;

É o parecer, salvo melhor juízo

Monte Alegre/PA, 02.03.2023

HIGO LUÍS NASCIMENTO PEREIRA

Procurador Jurídico da CMMA

OAB/PA n. 25.189 – Portaria n. 003/2023

Higo Luís Nascimento Pereira
Portaria Nº 003/2023
Procurador Jurídico
Câmara Municipal de Monte Alegre