

Processo SEI nº 102755/2023

Assunto: Contratação de formação sobre financiamento e controle social na educação básica pública.

Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

PARECER ASSESSORIA JURÍDICA Nº 122/2023

O epigrafado processo virtual chega esta Assessoria Jurídica, em cumprimento ao disposto no Art.72, III e Art.53, §4º, ambos da Lei nº 14.133/2021, para emissão de parecer acerca de processo de contratação direta de formação sobre financiamento e controle social na educação básica pública, de forma presencial, por meio do INSTITUTO BEM EDUCAR - CONSULTORIA EM GESTÃO EDUCACIONAL LTDA, no dia 20 de junho do corrente ano, com carga horária total de 7h/a.

O caderno processual se encontra instruído com *Requerimento da Diretoria de Fiscalização e Políticas Públicas* ([0066100](#)); *Proposta* ([0066101](#)); *Documentação relativa à justificativa de preço* ([0066100](#), [0066108](#), [0066109](#) e [0066129](#)); *Atestados de capacidade técnica* ([0066114](#), [0066116](#), [0066118](#) e [0066119](#)); *Currículo do ministrante* ([0066121](#)); *Autorização prévia da autoridade competente* ([0066226](#)); *Nota de reservação orçamentária* ([0068633](#)) e *Certidões de regularidade fiscal e trabalhista* ([0069103](#)).

Em regular instrução processual, foi carreado ao caderno virtual *Justificativa de Inexigibilidade* 24/2023, oriunda da Divisão de Licitações e Contratos, constando os seguintes fundamentos:

Inicialmente, cumpre anotar que a presente análise envolve aspectos estritamente técnicos, sem adentrar no mérito (conveniência e oportunidade) da contratação.

A dispensa e a inexigibilidade de licitação constituem exceção no ordenamento jurídico brasileiro, que retiram seu fundamento do mesmo dispositivo constitucional que determina o procedimento prévio à contratação, qual seja, o art. 37, XXI, que estabelece a obrigatoriedade de contratação mediante processo de licitação, ressalvados os casos especificados na legislação.

*Nessa seara, o art. 37, XXI, CF que norteia a forma como a Administração Pública contratará com o setor privado, dispõe que em algumas situações haverá **ressalva e tratamento diferenciado**, a seguir mostrado:*

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade:

[...]

*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.*

No caso em tela, a contratação pretendida pode ser enquadrada na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, f, § 3º, da Lei nº 14.133/21, desde que atendidos os comandos da norma, a seguir transcritos:

Art. 74. É **inexigível** a licitação quando inviável de competição, e, especialmente nos casos de:

[...]

III –**contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

[...]

f) **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal**;

[...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, **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 reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.**

Pois bem. Dos dispositivos acima reproduzidos, extraem-se os seguintes requisitos:

a) tratar-se de serviço técnico enumerado no art. 74, inciso III da Lei 14.133/21;

b) o serviço ser de natureza singular;

c) a notória especialização do profissional ou da empresa.

Nesse mesmo sentido é o entendimento de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes^[1]:

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 pode ser determinado pela Administração, ao contrário do caso anterior, em que a oportunidade é ditada pelas instituições.

Feitas essas considerações, cumpre a esta Divisão de Licitações e Contratos verificar o adimplemento dos requisitos enumerados acima.

De início, impende destacar que o art. 74, III, f, § 3º, da Lei nº 14.133/21 é taxativo para caracterizar a capacitação de pessoal como um serviço técnico profissional especializado.

No que diz respeito à singularidade, o Tribunal de Contas da União, na Decisão 439/1998, definiu como singulares aqueles “cursos desenvolvidos ou adaptados especificamente para o atendimento das necessidades do contratante e/ou voltados para as peculiaridades das prováveis treinandos”, o que se amolda à hipótese dos autos.

Relativamente ao requisito da notória especialização, a capacitação será promovida pelo INSTITUTO BEM EDUCAR - CONSULTORIA EM GESTÃO EDUCACIONAL LTDA, terá como ministro Leomir Ferreira de Araujo, que possui ampla experiência profissional, uma vez que é graduado em Matemática pela Universidade de Brasília, especialista em Gestão de Projetos e em Controladoria e Finanças Públicas, mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público, tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: licitação e contratos administrativos, compras públicas para a educação, políticas públicas de educação, gestão estratégica, gestão de riscos e inovação, palestrante e instrutor em cursos e seminários sobre licitações e contratos, políticas públicas para

a educação e servidor efetivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), des 2008.

Nos termos do art. 72, caput, da Lei nº 14.133/2021, os processos de contratação direta devem ser instruídos com os seguintes documentos:

"Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I – documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II – estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta lei;

III – parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstre o atendimento dos requisitos exigidos;

IV – demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V – comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII – autorização da autoridade competente;

Parágrafo Único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrafora decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial".

Sendo assim, cabe a esta Divisão de Licitações e Contratos verificar o cumprimento dos requisitos legais para efetivação da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, e analisar a observância dos requisitos exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/21, o que faz a seguir.

À peça (0066100) consta Requerimento da Diretoria de Fiscalização e Políticas Públicas, documento de formalização da demanda.

No documento de peça (0066101) constam informações sobre a capacitação inclusive informação sobre o valor, que conforme peças (0066107, 0066108, 0066109 e 0066129), comprova-se que há a conformidade com os preços praticados para o mesmo evento, configurando-se como o valor estimado da despesa para fim de atendimento ao art. 72, inciso II.

Em cumprimento ao disposto no art. 72, III, c/c o art. 53, § 4º, após a presente análise, for o caso, os autos deverão ser remetidos à Assessoria Jurídica do TCE/PI, para emissão de parecer jurídico para controle prévio de legalidade da contratação direta.

À peça (0068633), há nota de reserva orçamentária, com demonstração de compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, e cumprimento do inciso IV.

À peça (0069103) consta a comprovação de que a contratada preenche os requisitos de habilitação (inciso V).

Quanto ao requisito constante do inciso VI, qual seja, a razão da escolha do fornecedor remete-se à própria essência da inexigibilidade de licitação – a inviabilidade de competição frente a singularidade do objeto, o qual vem sendo prestado unicamente pela proponente conforme informações disponíveis, como já justificado.

Relativamente ao requisito da notória especialização, convém ressaltar que o curso será ministrado pelo instrutor Leomir Ferreira de Araujo, cujo currículo contempla diversas capacitações direcionadas a servidores públicos, dentre outras, constituindo, assim, diferencial no currículo da notoriedade, conforme peças (0066121, 0066122 e 0066124).

Para cumprimento do requisito do inciso VII, isto é, a justificativa de preços, entende-se também despendendo qualquer tentativa no sentido da comprovação da sua compatibilidade com

os preços de mercado, na medida em que se trata de preços que estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos da mesma natureza. O INSTITUTO BEM EDUCAR - CONSULTORIA EM GESTÃO EDUCACIONAL LTDA anexou documentação referida justificativa do preço que se refere a notas fiscais de capacitação similar, valores este compatíveis com a proposta apresentada à peça (0066101), de R\$ 17.500,00 (dezessete mil quinhentos reais). Diante do exposto, entende-se que o valor ofertado está condizente.

À peça (0066226) consta a autorização prévia pela autoridade competente, cuja autorização em definitivo para cumprimento do inciso VIII deverá ocorrer ao final após os trâmites de controle de legalidade da contratação e após manifestação do Órgão de Controle Interno conforme o caso.

Por fim, de acordo com o parágrafo único do art. 72, se faz necessário o cumprimento do referido dispositivo quanto à necessidade de divulgação do ato que autorizar a contratação direta ou o extrato decorrente do ato, bem como manter o referido ato à disposição do público em site eletrônico oficial.

O instrumento de contrato será substituído pela correspondente nota de empenho, com base no caput do art. 95 da Lei nº. 14/133/21.

Ante o exposto, entende-se possível a contratação direta em face da inexigibilidade de licitação, vez que atendidos os requisitos legais aplicáveis à espécie.

É a justificativa, ao crivo da autoridade superior.

Visando dar transparência aos atos praticados no processo licitatório em andamento para fins de controle, às atividades desenvolvidas na Inexigibilidade de Licitação nº 24/2023, tendo como objeto contratação direta de formação sobre financiamento e controle social na educação básica pública, de forma presencial, por meio do INSTITUTO BEM EDUCAR - CONSULTORIA EM GESTÃO EDUCACIONAL LTDA, no dia 20 de junho do corrente ano, com carga horária total de 7h/a., a Divisão de Licitações e Contratos proferiu despacho constante em documento Id 0069310, com o seguinte teor:

Em cumprimento art. 72, III, c/c o art. 53, § 4º da Lei nº 14.133/2021, encaminham-se autos à Assessoria Jurídica para análise, visando dar transparência aos atos praticados no processo licitatório em andamento para fins de controle, às atividades desenvolvidas na Inexigibilidade de Licitação nº 24/2023, tendo como objeto a contratação de formação sobre financiamento e controle social na educação básica pública, de forma presencial, no dia 20 de junho do corrente ano, com carga horária total de 7h/a, conforme peças (0066100 e 0066101).

O procedimento iniciou-se com a demanda constante no Requerimento da Diretoria de Fiscalização de Políticas Públicas acostado aos autos (0066100), seguido da proposta comercial (0066101), documentação relativa à justificativa de preço (0066107, 0066108, 0066109 e 0066129), atestados de capacidade técnica (0066114, 0066116, 0066118 e 0066119), currículo do ministrante (0066121), autorização prévia da autoridade competente (0066226), nota de reserva orçamentária (0068633) e certidões de regularidade fiscal e trabalhista (0069103).

Preliminarmente, a instrução do processo está prevista nos artigos 72 e 74, da Lei nº 14.133/2021 e demais legislação aplicável, passados seguidos na análise e justificativa procedida pela Divisão de Licitações e Contratos, como observa-se na peça (0069137).

Nos termos do art. 53, § 4º combinado com o art. 72, III, ambos da Lei 14.133/2021, tem-se que:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e seus termos aditivos.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

(..)

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

(grifo nosso).

No caso, sabe-se que numa licitação ao final da fase preparatória (após elaborados minuta do edital) o processo deverá seguir para o órgão de assessoria jurídica da Administração que realizará o controle prévio da legalidade mediante análise jurídica da contratação. conforme o parágrafo quarto do artigo 53 acima citado, o mesmo deverá ocorrer nas contratações diretas, que em função da falta de competição, deverá ter seu controle ainda mais rígido, reconhecendo-se que a regra tem por finalidade evitar a descoberta de defeitos posteriores, que demandem invalidações.

Caso necessário, pareceres técnicos que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos também poderão ser observados. No caso em análise em razão do valor de R\$ 17.500,00 (dezesete mil e quinhentos reais), entende-se ser o caso de exame jurídico para fins de atendimento do artigo 72.

Isto posto, esta Divisão de Licitações e Contratos elaborou as atividades relativas até a fase da Justificativa de Inexigibilidade de Licitação, encaminhamos à Assessoria Jurídica do TCE/PA para os fins a que se destina.

É o que basta para relatar.

Trata-se de parecer jurídico sobre a possibilidade de contratação direta, através da dispensa de licitação por inexigibilidade, de formação sobre financiamento e controle social na educação básica pública, de forma presencial, por meio do INSTITUTO BEM EDUCAR - CONSULTORIA EM GESTÃO EDUCACIONAL LTDA, no dia 20 de junho do corrente ano, com carga horária total de 7h/a.

A Constituição da República, em seu art. 37, XXI, fixa a obrigatoriedade da Administração Pública em realizar contratações através de processo licitatório:

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.

Nos termos do artigo 72 da Lei n. 14.133/2021, o processo de contratação direta pode se dar por inexigibilidade ou por dispensa de licitação.

As duas espécies, apesar de possuírem o mesmo objeto mediato, possuem diferenças básicas decorrentes de que no caso da inexigibilidade não há possibilidade de competição, já na dispensa a competição é possível, porém, diante de determinadas circunstâncias, a Lei facultou alguns casos em que a licitação pode ser dispensada, ficando na competência discricionária da Administração.

Conforme explanado na Justificativa Técnica de n. 24/2023, da Divisão de Licitações e contratos, no caso em tela a contratação pretendida pode ser enquadrada na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, f, § 3º, da Lei nº 14.133/21, desde que atendidos os comandos da norma, a seguir transcritos:

*Art. 74. É **inexigível** a licitação quando inviável de competição, em especial nos casos de:*

[...]

III –contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza

predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

[...]

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

[...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, 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 reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Mais adiante, ainda na Justificativa Técnica, a Divisão de Licitações e Contratos assevera que do dispositivos acima reproduzidos, extraem-se os seguintes requisitos:

a) tratar-se de serviço técnico enumerado no art. 74, inciso III da Lei nº 14.133/21;

b) o serviço ser de natureza singular;

c) a notória especialização do profissional ou da empresa.

Marçal Justen Filho afirma que a “inexigibilidade apenas se configura diante da presença cumulativa dos três requisitos” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14ª Ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 367).

A Divisão de Licitações e Contratos atesta a presença dos requisitos para a contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Ressaltamos que, quanto à natureza singular do serviço, tem-se que a singularidade não é a falta de pluralidade de profissionais ou empresas para prestar determinado serviço e sim de características especiais. Trata-se de aspecto singular em razão da natureza intelectual que possui característica personalíssima e inconfundível.

A notoriedade se faz pelo conhecimento da alta capacidade do profissional ou da empresa **que possuam currículo satisfatório diante da necessidade da Administração.**

Importante destacar que a Administração Pública **possui margem de discricionariedade para escolher a empresa que mais lhe parecer adequada.** Frisa-se que esta discricionariedade tem que possuir sintonia com a necessidade administrativa à qualidade almejada.

Em se tratando de cursos destinados ao aperfeiçoamento e capacitação de pessoal da Administração Pública, a doutrina e o Tribunal de Contas da União – TCU, entendem que a hipótese se enquadra no regramento insculpido na Lei de Licitações. O Tribunal de Contas da União assim se manifestou ao tratar da inexigibilidade de licitação para cursos de aperfeiçoamento:

Decisão n.º 439/1998 – Plenário

(...) Defendendo o posicionamento de que a inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, fato que pode e deve evoluir no ritmo das mudanças que certamente ocorrerão no mercado, com o aperfeiçoamento das técnicas de elaboração de manuais padronizados de ensino.

Considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação em cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13, da Lei n.º 8.666/90 (TCU, Processo n.º 000.83098-4, Decisão n.º 439/1998 – Plenário).

Diante do exposto, e nos limites da análise jurídica de incumbência desta Assessoria Jurídica, e em relação à contratação direta de formação sobre financiamento e controle social na educação básica pública, de forma presencial, por meio do INSTITUTO BEM EDUCAR - CONSULTORIA EM GESTÃO EDUCACIONAL LTDA, no dia 20 de junho do corrente ano, com carga horária total de 7h/a, esta se encontra em conformidade com legislação pertinente, razão pela qual, nos termos Art.72, III e Art.53, §4º, ambos da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica manifesta-se **favorável** pela contratação direta por inexigibilidade de licitação pretendida no presente processo.

Este é o parecer, s. m. j.

Teresina, 02 de junho de 2023.

(assinado digitalmente)

José Pereira Liberato

Auditor de Controle Externo-Área Jurídica/Assessor Jurídico

(assinado digitalmente)

Marcelo Martins Eulálio

Assessor Jurídico



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Martins Eulálio, Consultor Técnico**, em 02/06/2023, às 12:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.tce.pi.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0069829** e o código CRC **E90954C1**.

Referência: Processo nº 102755/2023

SEI nº 0069829

Av. Pedro Freitas 2100 | Centro Administrativo | Teresina-PI | CEP: 64018-900

☎ 3215-3800 | CNPJ: 05.818.935/0001-01

✉ tce@tce.pi.gov.br