

PARECER ASSESSORIA JURÍDICA Nº 164/2024

Processo SEI nº 102694/2024

Assunto: Solicitação para Capacitação - Contratação da empresa New Road Consultoria para ministrar o curso “Auditoria em Obras Públicas”.

Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Piauí.

O epígrafado 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, via inexigibilidade de licitação, visando à contratação da empresa New Roads Consultoria para ministrar o curso “Auditoria em Obras Públicas” com duração de 30 horas-aula na Escola de Gestão e Controle “Conselheiro Alcides Nunes” para 20 (vinte) servidores lotados na Divisão de Fiscalização de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade, Divisão de Fiscalização de Infraestrutura e Conformidade e Divisão de Infraestrutura Interna conforme especificação no Termo de Referência (0165738).

O caderno processual se encontra instruído com, a seguinte documentação: Memorando – SECEX/DFINFRA/DFINFRA2 - Documento de Formalização da Demanda (0165609), Estudo Técnico Preliminar (0165737), Termo de Referência (0165738), Pesquisa de Preço (0169270), Proposta de Preço (0165743), Contrato Social da empresa New Roads Consultoria (0165744), Autorização Prévia da autoridade competente (0167628), Nota de Reserva Orçamentária (0168421), Certidões de Regularidade Fiscal e Trabalhista (0168604), Justificativa de Inexigibilidade (0169271), Manifestação da Secretaria Administrativa (0170017), Solicitação de Diligência (0172290), Anexo-Detalhamento dos Preços Praticados (0183637) e Justificativa de Inexigibilidade Ajustada (0184759).

Em regular instrução processual, foi carreado ao caderno virtual Justificativa de Inexigibilidade (0169271) e Justificativa de Inexigibilidade Ajustada (0184759), oriunda da Divisão de Licitações e Contratos, entendendo possível a contratação direta em face da inexigibilidade de licitação, vez que atendidos os requisitos aplicáveis à espécie. Na mesma linha, merece destaque, a Manifestação da Secretaria Administrativa (0170017) que em regular instrução processual foi carreado ao caderno virtual, tendo fundamentado e concluído o seguinte:

(...)

2. DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 - DA UTILIZAÇÃO DA LEI Nº 14.133/21

Vale registrar que a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, é a única legislação vigente sobre a matéria, haja vista que a Lei nº 8.666, de 21

de junho de 1993, foi completamente revogada depois de coexistir com a nova lei por quase 3 (três) anos.

2.2 - DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A regra é que o administrador público deva realizar certame licitatório sempre que for possível. Somente naqueles casos onde a licitação for inviável ou impossível é que poderá se optar pela inexigibilidade.

A contratação direta pela Administração Pública no presente caso se enquadra nas hipóteses de inexigibilidade de licitação e encontra amparo legal nos arts. 74, III, "f", da Lei nº 14.133/21, *in verbis*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a 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;

(...)

Como se vê, a Lei define certos critérios que devem ser observados pelo administrador ao exercer a contratação, quais sejam: 1) enquadrar o serviço como técnico de natureza predominantemente intelectual e 2) ser qualificado como empresa ou profissional de notória especialização.

Quanto ao primeiro critério, a Divisão de Licitações e Contratos afirmou que "o art. 74, III, f, § 3º, da Lei nº 14.133/21 é taxativo ao caracterizar o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal como um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual".

Já a **notória especialização** resta configurada nos termos da definição constante do § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/21:

*§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de **notória especialização** o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.*

Sobre a matéria, o TCU assim discorreu:

"A notória especialização é caracterizada pela constante atualização da empresa e também por meio de sua administração. (...) A notória especialização consiste, então, nesse juízo difuso acerca da qualificação do sujeito para desempenho da atividade objeto da contratação." (ACÓRDÃO Nº 2862/2013 – TCU – 1ª Câmara).

Na espécie, a DLC afirmou que:

Relativamente ao requisito da notória especialização, o evento será promovido pela empresa New Roads Consultoria e ministrado pelos instrutores Elci Pessoa Júnior e André Pachioni Baeta, que possuem renomado reconhecimento profissional, conforme justificativa presente no item 7 do Termo de Referência (0165738):

"Considerando que o supracitado profissional Elci Pessoa Jr., possui um vasto currículo e experiência na área. É Engenheiro Civil pela Escola Politécnica da Universidade de Pernambuco; Pós-Graduado em Auditoria de Obras Públicas pela Universidade Federal de Pernambuco; Doutorando na Universidade de Aveiro (Portugal); e Bacharel em Direito, pela Faculdade de Direito do Recife, também da UFPE. Antes de ingressar no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco foi

Engenheiro Rodoviário pela Construtora Queiroz Galvão S/A. É Engenheiro Consultor Internacional do NIRAS-IP INSTITUT CONSULT GmbH (Alemanha), para supervisão de Obras Rodoviárias.(...)

E considerando que o Instrutor André Pachioni Baeta também possui um vasto currículo e experiência na área. é engenheiro graduado pela Universidade de Brasília. Desde 2004, exerce o cargo de Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, atuando na fiscalização e controle de obras públicas. Participou, como integrante da equipe de auditoria ou como supervisor da fiscalização, de diversas auditorias de obras públicas. Ocupou por três anos o cargo de direção da divisão encarregada da gestão do conhecimento do TCU em auditoria de obras, bem como do desenvolvimento de métodos e procedimentos relativos ao tema. Área também incumbida de auditar os sistemas referenciais de preços da Administração Pública Federal. Dentre outros trabalhos, foi responsável pela elaboração do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU e pela Cartilha “Orientação para Elaboração de Planilhas Orçamentárias de Obras Públicas” do TCU. (...)”

Noutra senda, o art. 72 prevê a documentação necessária para a regular instrução do procedimento de inexigibilidade:

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 demonstrem 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 extrato decorrente do contrato deverá ser **divulgado** e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

A seguir, passa-se ao cotejo entre estas exigências legais e a instrução dos autos, no intuito de verificar a regularidade jurídica na hipótese dos autos, ou, se for o caso, apontar as providências que ainda devem ser adotadas pela Administração.

2.2.1. Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo

À peça (0165609), consta o Memorando da DFINFRA 2 solicitando o curso. Foram anexados também o Estudo Técnico Preliminar (0165737) e o Termo de Referência (0165738).

2.2.2. Estimativa de despesa

Vale registrar que a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com o art. 23 da Lei 14.133/2021 que assim dispõe:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto”.

(...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, **o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.**

No caso, verifica-se que o curso corresponde à R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), considerando um público de até 20 (vinte) participantes, conforme consta da proposta de preço apresentada pela empresa ().

Por oportuno, a DLC, na Justificativa Técnica, afirmou que “a comprovação dos preços praticados no mercado foi obtido com base em notas fiscais emitidas pela própria empresa proponente para outros contratantes (0169270)”.

Ocorre que as notas apresentadas à peça (0169270) não servem de parâmetro para a presente contratação, haja vista que não correspondem à contratações semelhantes ao curso solicitado, bem como não apresentam a carga horária dos cursos nem número de participantes, critérios esses que permitiriam concluir pelo valor da hora/aula e o valor individual por participante.

Assim, considerando que o curso solicitado será ministrado apenas em setembro de 2024, havendo, assim, tempo hábil para realização de diligências, recomenda-se que seja providenciado perante a empresa New Roads Consultoria notas fiscais que sejam compatíveis com a presente demanda, nos termos do § 4º supracitado.

2.2.3. Parecer Jurídico e Pareceres Técnicos

O processo será encaminhado às unidades pertinentes para manifestação.

2.2.4. Da Previsão de Dotação Orçamentária

O artigo 72, IV, da Nova Lei de Licitações estabelece, dentre outras exigências, que o processo de inexigibilidade seja instruído com documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Na mesma linha, destaca-se o que dispõe o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021:

"Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa."

No caso dos autos, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante juntada da Nota de Reserva 0168421.

2.2.5. Dos requisitos de Habilitação da empresa

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, a contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação, ou nos atos preparatórios que antecederam a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade.

À peça 0168604 foram colacionadas a Declaração Sicafe e Certidão Fiscal Estadual, comprovando a regularidade da empresa.

2.2.6. Razão de escolha do contratado e justificativa do preço

O artigo 72, VI e VII, da Lei n.º 14.133/2021 estabelece a necessidade de instruir os autos com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço.

Sobre esses requisitos a Divisão de Licitações e Contratos assim consignou:

Quanto ao requisito constante do inciso VI, qual seja, a razão da escolha do contratado remete-se à própria essência da inexigibilidade de licitação combinado com o disposto no art.74, III, "f" por se tratar de um caso especial de "treinamento e aperfeiçoamento de pessoal".

Para cumprimento do requisito do inciso VII, isto é, a justificativa de preços, entende-se também desnecessário 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, conforme notas fiscais em anexo à Pesquisa de Preço (0169270).

2.2.7. Da autorização da Autoridade Competente

À peça 0167628, o Presidente deste TCE/PI autorizou “a contratação do curso “Auditoria e perícia em Custos de Obras Públicas”, a ser ministrado no mês de setembro do corrente ano, pelos instrutores Elci Pessoa Jr. e André Pachioni Baeta, com carga horária de 30 horas, ao custo total de até R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais), para até 20 servidores, ao custo individual de até R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais), a ser ministrado na EGC desta Corte de Contas, conforme MEMORANDO - SECEX/DFINFRA/DFINFRA 2 (0165609) e Termo de Referência (0165738)”.

2.2.8. Outras exigências

Alerta-se também para a necessidade de cumprimento, **no momento oportuno, da exigência inserta no parágrafo único do art. 72 da Nova Lei de Licitações**, o qual determina que “o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial”.

3. DO INSTRUMENTO - NOTA DE EMPENHO

Conforme art. 95 da Lei 14.133/21 é “facultativo a celebração de contrato nos casos em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço”.

Assim, é perfeitamente possível a materialização do procedimento via nota de empenho (em vez de contrato), conforme destacado pela DLC.

4. CONCLUSÃO

Isso posto, desde que observada a recomendação apontada acerca da pesquisa de preços (no item 2.2.2), entende-se pela possibilidade da contratação direta da empresa New Roads Consultoria.

É o que basta para relatar.

Trata-se de parecer jurídico sobre a possibilidade de contratação direta através da dispensa de licitação por inexigibilidade, para a contratação da empresa New Roads Consultoria para ministrar o curso “Auditoria em Obras Públicas”, no valor unitário por pessoa de R\$ 2.700,00 (dois mil, setecentos reais), totalizando o valor de R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais) para os 20 servidores participantes, na forma estabelecida no art. 23 § 4º da Lei nº 14.133/2021, em atendimento ao inciso acima relacionado. A comprovação dos preços praticados no mercado foi obtida com base em notas fiscais emitidas pela própria empresa proponente para outro

contratantes (0169270).

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 de Inexigibilidade (0169271) Justificativa de Inexigibilidade Ajustada (0184759), 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 a 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 dos dispositivos acima reproduzidos, extraem-se os seguintes requisitos: Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a 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.

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 contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Ressaltamos que, quanto à natureza singular do serviço, tem-se que 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.

Quanto ao requisito constante do inciso VI, qual seja, a razão da escolha do fornecedor remete-se à própria essência da inexigibilidade de licitação – inviabilidade de competição – frente a singularidade do objeto, o qual será prestado unicamente pela instituição organizadora conforme informações disponíveis no sítio eletrônico, como já justificado.

Em se tratando de cursos destinados ao aperfeiçoamento e capacitação do 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 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 a 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 8.666/93; (TCU, Processo n.º 000.83098-4, Decisão n.º 439/1998 – Plenário).

Ademais, as recomendações da Secretaria Administrativa (0170017), no que diz respeito à comprovação dos preços praticados no mercado foram obtidas com base em notas fiscais emitidas pela própria empresa proponente para outros contratantes, foram satisfatoriamente atendidas.

Diante do exposto, e nos limites da análise jurídica de incumbência desta Assessoria Jurídica, em relação à contratação da empresa New Roads Consultoria para ministrar o curso “Auditoria em Obras Públicas”, no valor unitário por pessoa de R\$ 2.700,00 (dois mil, setecentos reais), totalizando o valor de R\$ 54.000,00 (cinquenta e quatro mil reais) para os 20 servidores participantes, na forma estabelecida no art. 2º, § 4º da Lei nº 14.133/2021, esta se encontra em conformidade com a legislação pertinente, razão pela qual, nos termos do 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, 10 de julho de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Martins Eulálio, Consultor Técnico**, em 10/07/2024, às 10:17, 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 **0184907** e o código CRC **E9E14C8A**.

Referência: Processo nº 102694/2024

SEI nº 0184907

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

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

✉ tce@tce.pi.gov.br