



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS
Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - CEP 77006-002 - Palmas - TO - www.tceto.tc.br

PARECER JURÍDICO

EMENTA: Direito Administrativo. Licitações e Contratos. Proposta de ajuste direto com fundamento na hipótese de Inexigibilidade prevista no Art. 74, *caput*, da Lei nº 14.133/2021. Inscrição de Servidores para Participação em evento denominado “TDC Business - Tecnologias para Negócios Transformadores”. Análise Jurídica.

I - RELATÓRIO

1. Examina-se, no presente processo SEI nº. 23.003667-8, o pagamento de despesas com inscrições de servidores desta Corte de Contas, **Elizabeth Maria Martinho da Silva Rodrigues**, matrícula nº 27.031-1; **Rafael Oliveira Vilarino**, matrícula nº 27.031-7 e de **Leonardo José de Sales**, matrícula nº 241432, lotados na Coordenação de Desenvolvimento de Sistemas (CODES), para garantir a participação no evento externo intitulado no **TDC Business - Tecnologias para Negócios Transformadores**, a ser realizado no período de **19 a 21 de setembro de 2023**, com carga horária de 24h, na cidade de **São Paulo - SP (0619147)**.

2. Compulsando os autos, verifica-se que este se inicia com as Solicitações de Participação em Atividade Externa (0611488, 0614014 e 0614021) de lavra dos respectivos servidores e Memorando **DINFO** (0620800), onde o Diretor de informática expõe a relevância do evento e importância quanto a participação dos servidores, bem como, autoriza a participação no evento precitado, encaminhando os autos em seguida para deliberação da **DIGAF**.

3. Após tomar conhecimento do pedido, a **Diretoria Geral de Administração e Finanças – DIGAF** remeteu os autos ao **GABPR** para conhecimento e deliberação (0615829). Assim, o Presidente desta Corte autorizou o prosseguimento dos autos e determinou o encaminhamento dos autos à **Diretoria Geral do Instituto de Contas - DIGIC e Diretoria Geral de Administração e Finanças – DIGAF** para adoção das medidas pertinentes, em consonância com os termos da Resolução Administrativa nº 01/2011 (0617744).

4. Verifica-se que constam nos autos o Parecer Pedagógico nº. 79/2023, manifestando-se favoravelmente a continuidade do pleito (0619326), cotação (estimativa de custo) (0619525), Parecer Administrativo Financeiro nº. 129/2023 (0620250) da **COPDI**, informando a disponibilidade orçamentária no programa na Ação 4183 – Capacitação, aperfeiçoamento e formação continuada de Membros e Servidores do TCE/TO, Despacho nº 27459/2023 da Diretora do Instituto de Contas 5 de Outubro que encaminhou os autos ao Gabinete da Presidência para conhecimento e deliberação (0620655).

5. Registra-se que o **GABPR** por intermédio do Despacho nº **27505/2023** autorizou o prosseguimento do feito e determinou à **DIGAF** a adoção das medidas pertinentes a realização das despesas (0620801).

6. Ato contínuo, foram acostados aos autos: bilhetes aéreos (0621553), demonstração do valor com inscrições por outros órgãos em evento equivalente (0621634), planilha COADM (0621546), Autorização nº 191/2023 emitida pela DIOAF/**COOFI** informando os dados orçamentário-financeiros (0621581) relativamente as inscrições dos servidores requerentes no evento externo e, ainda, foi providenciada a emissão da DD – Detalhamento de Dotação nº 2023DD00062e reforço da DD 062 (0621373 e 0621598).

7. Ressalta-se que foram acostados ainda, CNPJ (0621231), Certidões de regularidade fiscal e trabalhista (0621214, 0621219, 0621222, 0621228), Certidão CEIS/CNEP (0621228), Certidão Negativa de licitantes Inidôneos (0621446).

8. Por fim a **COLCC** elaborou a Minuta da Portaria de Inexigibilidade de Licitação (0621612) e encaminhou os autos a esta **ASSJ** para fins de análise e emissão de parecer jurídico (0621746).

9. É o relatório, passa-se a análise.

II - FUNDAMENTAÇÃO

10. Inicialmente, urge salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Incumbe a esta Consultoria o exame sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração deste Tribunal de Contas, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

11. A Carta Magna estabeleceu em seu art. 37, inciso XXI, a obrigatoriedade da realização de licitação para as contratações de obras, serviços compras e alienações, contudo, excetuou os casos previstos na legislação específica, qual seja, a Lei 14.133/2021.

12. Com efeito, o Estatuto Licitatório previu contratações diretas nos casos de inexigibilidade de Licitação:

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

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:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

...

§ 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.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

13. Dessa forma, constata-se, no próprio dispositivo, a possibilidade de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, tais como àqueles que se referem a treinamento e aperfeiçoamento, utilizando-se do instituto da inexigibilidade de licitação, tendo em vista que a disputa seria contrária a vontade do contrato tornando-se sem sentido.

14. A inexigibilidade, de acordo com o *caput* do artigo citado, será aplicada quando for inviável a licitação. Neste sentido, leciona Zanella Di Pietro, nos casos de inexigibilidade não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.¹

15. Celso Antônio Bandeira de Mello, assim definiu a inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

“Segue-se que há inviabilidade lógica deste certame, por falta de seus ‘pressupostos lógicos’, em duas hipóteses: a) quando o objeto pretendido é singular, sem equivalente perfeito...b) quando só há um ofertante. Em rigor, nos dois casos cogitados, não haveria como falar em ‘dispensa’ de licitação, pois, só se pode dispensar alguém de um dever possível. Ora, em ambas as situações descritas a licitação seria inconcebível.” Celso Antônio Bandeira de Mello, p.498.

16. Neste sentido, destaca-se a doutrina do Professor Ronny Charles:

“Nesta feita, competição inviável, para fins de aplicação da hipótese de inexigibilidade licitatória, não ocorreria apenas nas situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público)”

17. No caso em tela estamos diante de inscrição em curso/capacitação externa, voltado aos profissionais de tecnologia (TI) e desenvolvimento de software do Brasil, ou seja, aberto a terceiros. Nesse particular, considerando os cinco incisos do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 já citados alhures, é possível notar que o objeto perseguido diz respeito a serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, isto é, guarda maior pertinência com o inciso III da norma citada. Contudo, de outra banda, fazendo uma leitura mais acurada das informações contidas no documento SEI n.º 0619147, é possível perceber que embora conste da programação palestrantes, debatedores e trilhas, não se trata, especificamente, de cursos (treinamento e aperfeiçoamento de pessoal) na acepção da alínea “f” do inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, afastando desse modo, a fundamentação estrita neste dispositivo, mesmo porque o processo não foi instruído com documentação que demonstrasse a notória especialização de palestrantes, debatedores, nem tampouco da instituição organizadora.

18. Insta esclarecer que os serviços enumerados nas alíneas do inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 como *serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual*, embora bem abrangente, é meramente exemplificativo. Pode haver algum outro serviço singular fora da lista que, da mesma forma que os lembrados na lista do legislador, também inviabilizam a competição e, por via de consequência, servem a justificar a inexigibilidade. A despeito disso, cabe clarificar que sempre que o serviço for de natureza singular, a contratação se fará por inexigibilidade, em virtude da situação fática de inviabilidade de competição, independentemente do teor do inciso III do artigo 74, que, no máximo, as reconhece.

19. Com relação a cursos abertos a terceiros sobreleva dizer que esse tema quase não encontra tratamento específico na doutrina. Entretanto, como já mencionamos, deve-se atentar quanto à situação fática, ou seja, a inscrição de servidor em um evento educacional específico, isto é, único, tornaria inviável a competição? No nosso sentir a resposta seria SIM, haja vista que a singularidade do evento, por si só, já nos remete à uma especificidade, ainda que possa haver outros eventos com programação contendo o mesmo tema, ainda assim, o que se apresenta será único, considerando que não seria pertinente ser postos em comparação e disputa.

20. No entanto, necessário tecer alguns esclarecimentos em relação aos cursos abertos a terceiros, pois sob a nossa ótica, a fundamentação mais acertada é a estabelecida no caput do art. 74 da nova lei de licitações e contratos administrativos e não em seu inciso III, alínea "f". Não se pode olvidar que antes mesmo de ser caso de singularidade e de demonstração de notória especialização, é hipótese de inviabilidade absoluta de competição primordialmente. A notória especialização dos palestrantes/instrutores pode servir de lastro para a justificativa da escolha daquele específico evento, para acomodação do ato em relação aos princípios de

direito a que se submetem todos os agentes públicos. Mas não integra, necessariamente, a fundamentação jurídica do afastamento do *dever geral de licitar*. Mesmo porque os autos, como já exposto, não foi instruído com documentação que comprovasse a notória especialização dos palestrantes do Curso de Formação em Auditoria Interna para Controladores.

21. Conclui-se, portanto, que somente será possível a participação dos servidores **Elizabeth Maria Martinho da Silva Rodrigues**, matrícula nº 27.031-1; **Rafael Oliveira Vilarino**, matrícula nº 27.031-7 e de **Leonardo José de Sales**, matrícula nº 241432 no evento em questão, se for realizada a sua inscrição mediante pagamento do valor estabelecido em favor da instituição promotora do evento **V. Office Consultores Associados LTDA**. Como já consignado no relatório da presente peça opinativa, valor individual de R\$ 1.005,00 (um mil cinco reais), totalizando o valor de R\$ 3.015,00 (três mil quinze reais), cuja despesa correrá por conta da Unidade Gestora 047500, Programa de Trabalho 2023-01.128.1171.4183, elemento de despesa 33.90.39, fonte 0759, subitem 22, sendo possível que o pagamento seja efetuado por meio de transferência bancária, **nota de empenho** ou boleto.

22. Vale registrar o teor do Parecer Pedagógico nº. 79/2023 (0619326) que resume exatamente os objetivos e a importância do evento:

"[...]

12. Evidencia-se que o TDC Business - Tecnologias para Negócios Transformadores atende aos requisitos pedagógicos e contribui para o aprimoramento dos conhecimentos profissionais dos requisitantes. Ressaltamos que, o aperfeiçoamento é fundamental para a melhoria qualitativa das atividades desenvolvidas pelos servidores desta Corte.

13. Isto posto, cumpridas as condições necessárias para a participação dos referidos servidores no TDC Business - Tecnologias para Negócios Transformadores, sob os fundamentos da Resolução Administrativa/TCE/TO nº 01/2011 e dos aspectos pedagógicos, manifestamos favoráveis à continuidade do pleito, sem ressalvas quanto à participação dos requerentes. [...]

23. Com relação a instrução processual, nota-se que os documentos exigidos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de hipótese de inexigibilidade de licitação, foram providenciados e acostados aos autos, inclusive, a justificativa da razão da escolha e preço trazidas no Memorando da DINFO (0620800), bem como no Parecer Pedagógico nº. 79/2023 (0619326) que manifestou-se favoravelmente ao pleito e expôs as benesses que o evento oferece ao TCE/TO, aliadas as necessidades constantes de treinamento/aperfeiçoamento dos servidores. Assim, frisa-se a importância de sempre acostar justificativa trazendo as motivações aqui expostas e exigidas pela Legislação.

24. Vale ressaltar que o jurídico deve desempenhar um papel no sentido de verificar e se for o caso, recomendar que as justificativas sejam as mais completas possíveis, orientando as unidades técnicas, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese da justificativa se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos.

25. Insta mencionar que a justificativa do preço nas contratações por inexigibilidade de licitação requer a demonstração de equivalência do valor a ser cobrado da Administração com os valores praticados pela contratada em outros ajustes que contemplem o mesmo objeto ou objeto similar. Neste caso, observa-se que foi acostado Notas de empenho que demonstram equivalência de valor com outros órgãos (0621634). Assim, observa-se que o preço ofertado a este Tribunal de Contas está compatível com o obtido na referida pesquisa.

26. No que concerne a Minuta da Portaria de inexigibilidade, tendo em vista que esta ASSJ solidificou o entendimento de que para pagamento de inscrições de cursos abertos a terceiros a fundamentação mais razoável seria a estabelecida no *caput* do art. 74 da nova lei de licitações e contratos administrativos, desta forma, foi verificado que a Minuta compreende a fundamentação jurídica mais adequada e reúne condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

III - CONCLUSÃO

27. Ante o exposto, considerando que a presente análise fica restrita aos aspectos jurídico-formais, **manifestamos pelo prosseguimento** do feito, vez que o enquadramento de inexigibilidade de licitação, com base no **caput do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 2021**, parece-nos adequado para o caso ora analisado, considerando se tratar de despesa com inscrição em evento único, voltado aos voltado aos profissionais de tecnologia (TI) e desenvolvimento de software do Brasil, relevante para aperfeiçoamento dos servidores participantes, sendo, portanto, inviável a competição.

28. Por fim, alerta-se para a necessidade de se promover a divulgação da portaria de inexigibilidade (§ único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021).

29. É o parecer, s.m.j., que submeto à apreciação superior.

[1] DI PIETRO. Direito Administrativo. 14 Ed.

[2] CHARLES. Lei de Licitações Públicas comentadas. 4. Ed.



Documento assinado eletronicamente por **LUCIA SOARES BRANDÃO, CONSULTOR JURÍDICO**, em 18/09/2023, às 16:15, conforme art. 4º da Resolução Administrativa TCE/TO nº 001, de 15 de outubro de 2014.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://sei.tceto.tc.br/sei/processos/verifica.php> informando o código verificador **0621746** e o código CRC **6C7D50E8**.