



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 Curso Presencial curso "Concessões em Transportes Públicos Coletivos: Cálculo e Análise dos Custos da Tarifa Técnica". Análise Jurídica.

I - RELATÓRIO

1. Examina-se, no presente processo SEI nº. 24.001086-8, o pagamento de despesas com inscrição dos servidores **José Ribamar Maia Júnior**, matrícula nº 23.808-2 e **Alfredo Branchina**, matrícula nº 23.855-4, no curso "Concessões em Transportes Públicos Coletivos: Cálculo e Análise dos Custos da Tarifa Técnica", no período de 27 a 28 de março de 2024 em Porto Alegre - RS, conforme informações contidas no Processo SEI nº 24.001086-8, em favor da empresa STRATEGIA TREINAMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 32.632.083/0001-28, pelo valor total de R\$ 5.596,00 (cinco mil quinhentos e noventa e seis reais), cuja despesa correrá por conta da Unidade Gestora 030100, Programa de Trabalho **2024-01.128.1175.2177**, elemento de despesa 33.90.39, fonte 0500, subitem 48.
2. Compulsando os autos, verifica-se que este se inicia com o Memorando da CAENG (Doc. Sei n. 0676291), da lavra do Coordenador **Eduardo Pereira Valim**, o qual solicita a participação dos servidores **José Ribamar Maia Júnior**, matrícula nº 23.808-2 e **Alfredo Branchina**, matrícula nº 23.855-4, no curso "Concessões em Transportes Públicos Coletivos: Cálculo e Análise dos Custos da Tarifa Técnica". Por conseguinte, os mencionados servidores acostaram suas Solicitações de Participação de Atividade Externa (0676292 e 0676332).
3. Verifica-se que consta nos autos o Parecer Pedagógico nº. 6/2024, manifestando-se favoravelmente a continuidade do pleito (0678149), Parecer Administrativo Financeiro nº. 14/2024 (0679246) da **COPDI**, manifestando-se *disponibilidade orçamentária na Ação 2177 (Capacitação, aperfeiçoamento e formação continuada de membros, servidores do TCE/TO e jurisdicionados, agentes públicos e cidadãos), para o custeio das despesas estimadas neste Parecer Administrativo Financeiro. Ressalta-se que, contabilmente, as despesas registram-se na classificação do evento de Despesa Orçamentária - Variações Patrimoniais Diminutivas - VPD, em consonância com a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (art. 35) [...]*.
4. Registra-se que o **GABPR** por intermédio do Despacho nº. **6659/2023**, **autorizou** o prosseguimento do feito e determinou o retorno dos autos à Diretoria do Instituto de Contas - **DIGIC** e Diretoria Geral de Administração e Finanças - **DIGAF** para conhecimento e adoção das medidas subsequentes (0680216).
5. Ato contínuo, foram acostados aos autos: Cotação com estimativa de todas as despesas (0678051), Pesquisa de preço para comprovação de valor de mercado de inscrição da mesma natureza (0681541), planilha COADM (0681581), Autorização nº 53/2024 emitida pela DIOAF/**COOFI** informando os dados orçamentário-financeiros (0682132) relativamente a inscrição dos requerentes no evento externo e, ainda, foi providenciada a emissão da DD – Detalhamento de Dotação nº 2024DD00267 (0682149).
6. Ressalta-se que foram acostados ainda os Bilhetes aéreos (0683359) e no que tange a empresa responsável pela realização do curso, foram anexados aos autos: CNPJ (0684516) Certidões de regularidade fiscal e trabalhista (0681548, 0681551, 0681579, 0681580), Certidão CEIS/CNEP (0682288), Certidão Negativa de licitantes Inidôneos (0682291).
7. Por fim a **COLCC** elaborou e anexou aos autos a Minuta da Portaria de Inexigibilidade de Licitação (0682294), houve informação de alteração na data do curso (0682761) e seguidamente os autos a esta **ASSJ** pela DIGAF para fins de análise e emissão de Parecer Jurídico.

8. 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:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial 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 de um curso ofertado na modalidade de “Curso Aberto ao Público”, no formato “PRESENCIAL”, voltado para **Concessões em Transportes Públicos Coletivos**, 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 nº 0676303, é possível perceber que embora conste da programação palestrantes, debatedores e até oficinas, 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 sobleva 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 certa 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 do palestrante do Curso Presencial.

21. Conclui-se, portanto, que somente será possível a participação dos **José Ribamar Maia Júnior**, matrícula nº 23.808-2 e **Alfredo Branchina**, matrícula nº 23.855-4, no evento em questão, após confirmação dos pagamentos das inscrições no valor estabelecido pela empresa STRATEGIA TREINAMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 32.632.083/0001-28, instituição promotora do Curso Presencial” Concessões em

Transportes Públicos Coletivos: Cálculo e Análise dos Custos da Tarifa Técnica". Como já consignado no relatório da presente peça opinativa, o valor da inscrição individual é de valor individual de R\$ R\$ 2.798,00, totalizando o valor de R\$ 5.596,00 (cinco mil quinhentos e noventa e seis reais),, sendo possível que o pagamento seja efetuado por meio de empenho ou ordem de compra (0676303).

22. É relevante notar que o curso de "Concessões em Transportes Públicos Coletivos: Cálculo e Análise dos Custos da Tarifa Técnica", é de extrema relevância. Assim, percebe-se pelo Parecer Pedagógico:

*7. O evento tem como temática **Concessões em Transportes Públicos Coletivos: Cálculo e Análise dos Custos da Tarifa Técnica** e tem por objetivo orientar e capacitar profissionais do setor público e privado envolvidos nas atividades de operação, gestão, regulação e controle do transporte público coletivo urbano por meio da identificação, cálculo e análise dos custos envolvidos na formação da tarifa técnica, com o objetivo de compreender e melhorar o controle dos custos operacionais na prestação dos serviços de transportes coletivos, a melhoria da segurança, qualidade, modicidade e o bem estar dos usuários do transporte público coletivo.*

*8. Trata-se de um período de 02 (dois) dias de duração, com carga horária de **16 h/a**, em modalidade presencial, e prevê a oferta de metodologia direcionada para a prática, com a aplicação de estudos de caso e trabalho em equipe. O treinamento é baseado em estudos de casos desenvolvidos com base na Metodologia ANTP (2017) aplicados em situações concretas apresentadas com base na experiência do instrutor. É dirigido aos: Gestores públicos da área de transporte público, Auditores de Controle Externo dos Tribunais de Contas, Membros de Comissões de Transportes Públicos do Legislativo, Servidores Municipais do setor de transportes públicos, operadores do setor de mobilidade urbana, Concessionárias do serviço público de transporte urbano, profissionais e fiscais das agências reguladoras de serviços públicos concedidos e demais interessados.*

9. Quanto às questões conceituais do referido evento, pode-se citar: Custos Operacionais do Transporte Público Coletivo; Cálculo e Análise da Tarifa Técnica do Transporte Público Coletivo e Papel dos Órgãos de Controle e Agências Reguladoras.

10. Indica-se, pela organização do evento, que a equipe de instrutores/professores associados é formada por Doutores, Mestres e Especialistas com notórios conhecimentos em suas áreas de atuação.

*11. É oportuno, então, destacar que o Curso **Concessões em Transportes Públicos Coletivos: Cálculo e Análise dos Custos da Tarifa Técnica**, configura-se em um espaço de aprendizagem, envolvendo de forma articulada e prática os participantes. Desse modo, torna-se uma oportunidade para promoção de aperfeiçoamento profissional em consonância ao **mapeamento de competências/funções** e finalidade prevista para a área de atuação dos requerentes, a citar, Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia - CAENG, conforme Resolução Administrativa / TCE-TO 03/2009, item X -A, 3:*

A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia tem por objetivo a análise dos atos, contratos administrativos, convênios, a prestação de assessoramento jurídico nos processos de controle externo, gerenciamento e desenvolvimento do Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública, módulo Licitações, Contratos e Obras – SICAP – LCO, bem como a fiscalização e acompanhamento das obras e serviços de engenharia realizadas pelas entidades jurisdicionadas do TCETO.

IV JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA

12. Consecutivamente, apresenta-se, como justificativa à necessidade de aperfeiçoamento, os seguintes itens esboçados pelos requerentes, entre outros, indicada na Solicitação de Participação em Atividade Externa 17 CAENG (0676292) e 19 CAENG (0676332):

Considerando a Resolução nº 146/2023-TCE/TO-Pleno, que aprovou o Plano Anual de Auditorias e Fiscalização para o exercício de 2023, o qual contém as diretrizes que nortearão os trabalhos de fiscalização, controle e avaliação dos órgãos e entidades dos poderes públicos estaduais e municipais;

...

Considerando as Portarias n.ºs 190/2023 (Doc. SEI n.º 0565305) e 617/2023 (Doc. SEI n.º 0612713), que designou servidores para fiscalização em concessões de Transporte Público;

*Solicitamos que os servidores JOSÉ RIBAMAR MAIA JÚNIOR, Auditor de Controle Externo, matrícula n.º 23.808-2, e ALFREDO BRANCHINA, Auditor de Controle Externo, matrícula de n.º 23.855-4, possam participar do Curso de **Concessões em Transportes Públicos Coletivos: Cálculo e Análise dos Custos da Tarifa Técnica**, que acontecerá em Porto Alegre-RS, nos dias 7 e 8 de dezembro de 2023.*

13. Assim, destaca-se que, a participação em um evento, no formato presencial, permite a troca e o compartilhamento de experiência, propicia o diálogo, por meio dos debates e agrega mais conhecimento, favorecendo a sua atividade laboral, bem como, o compartilhamento de dados e o intercâmbio cultural.

23. Ademais, vale registrar que o teor do Parecer Pedagógico nº 06/2024 (0678149) resume exatamente os objetivos e a importância do evento, ao final manifestam-se pela continuidade do pleito sem ressalvas.

24. 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. Nota-se nos eventos dos autos a justificativa da razão da escolha aduzida no Parecer pedagógico (Doc. sei n. 0678149), expondo inclusive as benesses que o curso oferece ao TCE/TO, aliadas as necessidades constantes de treinamento/perfeccionamento dos servidores.

25. Valioso ressaltar que a justificativa do preço nas contratações por inexigibilidade de licitação requerem 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 acostada pesquisa (0681541), que demonstram a realização de pagamento pelo TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, relativamente a inscrições de servidores em cursos semelhantes. Assim, observa-se que o preço ofertado a este Tribunal de Contas está mais em conta do que o preço obtido na referida pesquisa (0682070).

26. Contudo, acresça-se, que deverá ser providenciada complementação da **justificativa** quanto ao preço e em atenção ao inciso VII do art. 72 citado alhures.

27. No que concerne a Minuta da Portaria de inexigibilidade (0681802), exibida nos autos, percebe-se que foi elaborada em atendimento aos preceitos legais.

III - CONCLUSÃO

28. Ante o exposto, considerando que a presente análise fica restrita aos aspectos jurídico-formais e observada a recomendação constante no item 26 desta peça opinativa, **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 as servidores dos Tribunais de Contas, relevante para aperfeccionamento dos participantes, sendo, portanto, inviável a competição.

29. Por fim, alerta-se para a necessidade de anexação aos autos dos comprovantes de inscrições no curso e posteriormente, para a necessidade de se promover a divulgação da portaria de inexigibilidade (§ único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021).

30. 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 11/03/2024, às 11:52, 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 **0683682** e o código CRC **2C14E09D**.

24.001086-8

0683682v5