



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 presencial denominado: “38º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo”. Análise jurídica.*

I - RELATÓRIO

1. Examina-se, no presente processo SEI nº 24.002725-6 o pagamento de despesa com a inscrição da servidora Dagmar Albertina Gemelli - Auditora de Controle Externo (matrícula nº 23.763-9), lotada na 4ª Relatoria, no “38º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo”, a se realizar de **08 a 10 de outubro de 2024**, na cidade de João Pessoa/PB, pelo valor individual de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais).
2. Compulsando os autos, verifica-se que este se inicia com o **Memorando Relt 4** (0706421), contendo a manifestação favorável da chefia quanto à participação da servidora; Solicitação de participação em atividade externa 121 (0706423); Anexo contendo a Programação e Divulgação do evento (0706430), e o **Despacho nº. 15462 do GABPR** (0707511), por meio do qual solicita à Diretoria do Instituto de Contas – DIGIC que se manifeste quanto ao pleito e informe o número de membros e servidores autorizados a participar do referido evento até a presente data, em razão da necessidade de compatibilização da capacidade orçamentária e financeira.
3. Ato contínuo, consta a **informação da COFAP** (0709069), que relaciona o nome dos 19 servidores que foram autorizados a participarem do referido evento, e na sequência, a **informação COPDI** (0709440) que expõe as informações detalhadas dos demonstrativos sobre os gastos orçamentários estimados nas **Ação 2177, Ação 4183 e Ação 1099** para as despesas com diárias, passagens aéreas e inscrições dos servidores já autorizados.
4. Após ao atendimento da referida diligência ordenada pelo Gabinete da Presidência, foi determinado o envio dos autos à **COADM** para fins de cotação de passagem aérea; à Diretoria do Instituto de Contas - **DIGIC** e à Diretoria Geral de Administração e Finanças - **DIGAF** para adoção das medidas pertinentes, por oportuno, neste último caso, foi solicitado a **DIGAF** sobre a necessidade de se avaliar qual a opção mais vantajosa para a administração pública, em face da política de descontos apresentada: *a concessão de uma inscrição, a título de bônus, em face do número de inscritos, ou a concessão de desconto a cada grupamento de servidores inscritos, observadas as faixas estabelecidas pela organização do evento.*
5. Com efeito, nos termos do Despacho nº. 19198/2024 (doc.0718748) a **DIGAF** exarou a seguinte avaliação, “*Portanto, (...) é mais vantajoso para esta Corte de Contas optar pelas 3 inscrições gratuitas, resultando em uma economia de R\$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais), em comparação com o desconto de 10%, que totalizaria R\$ 3.120,00 (três mil cento e vinte reais).*”
6. Desse modo, superado tal questionamento, qual a **DIGIC** (0720061) determina o encaminhamento dos autos os autos à: - **DIACA** para manifestação acerca da regularidade dos solicitantes com a Secretaria Acadêmica; **DIPED** para emissão de Parecer Pedagógico e, seguindo as definições de instrução, incluir a justificativa de escolha; **COPDI** para emissão de Parecer Administrativo Financeiro e justificativa de preço.
7. Assim, a **DIACA** informou não constar pendência em seus registros em relação à participação da servidora **Dagmar Albertina Gemelli**, matrícula nº 23.763-9, bem como comunica que o processo ficará em acompanhamento especial aguardando demais trâmites e, posteriormente, será feito o registro no sistema acadêmico quanto à participação da servidora no 38º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo.
8. Verifica-se que constam nos autos o **Parecer Pedagógico nº 102/2024** (0720195), com manifestação favorável a participação, e o **Parecer Administrativo Financeiro 93** (doc.0720726), o qual atesta o

amparo legal da despesa no valor total de **RS 7.717,93** (sete mil, setecentos e dezessete reais e noventa e três centavos) e informa a disponibilidade orçamentária na Ação 4183 (Capacitação, aperfeiçoamento e formação continuada de membros e servidores do TCE) para o custeio das despesas estimadas.

9. Foram acostados aos autos: Cotação de passagens aéreas (0717291); **Memorando Relt 4** contendo o comprovante de inscrição da servidora (0721231); emissão do bilhete aéreo (0724122); Comprovante de preços praticados no mercado (0724127); Planilha **COADM** (0724124), Autorização nº. 171/2024 – COOFI (0724310), e Detalhamento de Dotação 2024DD00082 (0724331).

10. Ressalta-se que foram acostados aos autos as certidões de regularidade social, fiscal, trabalhista e a habilitação jurídica do Instituto Jurídico de Direito Administrativo: 0724135, 0724136, 0724139, 0724140, 0724144, 0725043, 0725052, 0725053).

11. Por fim a COLCC elaborou a Minuta da Portaria de Inexigibilidade de Licitação (0724881) e encaminhou os autos a esta ASSJ para fins de análise e emissão de Parecer Jurídico (0725055).

12. É o relatório, passa-se a análise.

II - FUNDAMENTAÇÃO

13. 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.

14. 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.

15. 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 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.

16. 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.

17. 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

18. 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.

19. 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)”

20. No caso em tela estamos diante de inscrição de um Congresso, voltado aos servidores públicos, 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.

21. 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.

22. Com relação a cursos abertos a terceiros é relevante 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.

23. 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*.

24. É relevante notar que o 38º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo 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 (...), conforme **Parecer Pedagógico nº 102/2024** (Doc. Sei nº. 0720195).

25. 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 devidamente providenciados e acostados aos autos.

26. Valioso ressaltar 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, depreende-se que à época da elaboração do **Parecer Administrativo Financeiro nº. 93** (0720726), ainda não tinha sido colacionado o comprovante de valores praticados no mercado, sendo providenciado em momento posterior (Doc. Sei nº. 0724127). Portanto, recomenda-se que os autos sejam submetidos novamente à **COPDI** para elaboração da precitada Justificativa de preços, consoante exigência listada no rol taxativo do artigo 72 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

27. 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, a fundamentação jurídica na referida minuta está de acordo com a referida legislação.

III - CONCLUSÃO

28. 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 ao aperfeiçoamento das participantes, sendo, portanto, inviável a competição.

29. Sem embargo, aconselhamos que seja observada e atendida a recomendação contida no **item 27** desta peça opinativa.

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

31. Encaminhe-se os autos à **DIGAF** para adoção das providencias de estilo.

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



Documento assinado eletronicamente por **MARIA ALICE FRANCO LOGRADO**, **ASSESSOR I**, em 21/06/2024, às 17:18, 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 **0725201** e o código CRC **1AA4AEF5**.