

PARECER ASJUR N°. 161/2024
PROCESSO N°. 41001.001958/2024-71
INTERESSADO: CGE/CODES
ASSUNTO: PAGAMENTO - DESPESA SEM CONTRATO

EMENTA: CURSO DE CAPACITAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.
LEI 14133/21. REGULARIDADE FORMAL DO PROCESSO.

1. Relatório.

Inicialmente, cumpre asseverar que cabe a esta Assessoria Jurídica apenas a avaliação dos contornos jurídicos, não determinando ou interferindo na conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, tanto no aspecto econômico, quanto no seu aspecto administrativo, tendo em vista que tais aspectos são de autonomia do gestor público da pasta.

Portanto, o parecer é meramente opinativo, podendo o gestor a ele contrapor, conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão n.º 2.446/2007, 1ª Câmara do TCU).

Vale citar a Súmula n.º 05/2012/COP, expedida pela OAB, segundo a qual:

“ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB). Brasília, 17 de setembro de 2012. OPHIR CAVALCANTE JUNIOR, Presidente JARDSON SARAIVA CRUZ Relator.”

Passando ao exame do caso em questão, chega a esta Assessoria Jurídica demanda originada na CGE/CODES acerca da análise da possibilidade jurídica de Participação de 09 auditores de controle interno no **44º CONGRESSO BRASILEIRO DE AUDITORIA INTERNA – CONBRAI 2024**, sendo **04 (quatro) inscrições na modalidade presencial e 05 (cinco) na modalidade online.**

O evento será organizado pelo Instituto de Auditores Internos, com o tema **“Trilhando o futuro da Auditoria Interna: Conexões entre Competências, Tecnologia, Ética e Empatia”**, no período de **13 a 16 de outubro de 2024, em Salvador-BA**, nas modalidades presencial e virtual, com carga horária de 24 h.

O investimento na modalidade presencial é de **R\$ 4.400,00 (QUATRO MIL E QUATROCENTOS REAIS)** por pessoa e na modalidade online é de **R\$ 2.400,00 (DOIS MIL E QUATROCENTOS REAIS)** por pessoa, incluindo o pagamento de **R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais)** referente a pagamento de associados, perfazendo um investimento total de no valor de **R\$ 30.800,00 (trinta mil e oitocentos reais).**

A Comunicação Interna nº 000083/2024/CGE/CODES que instrui os autos em epígrafe informa que, a solicitação consta no Plano de Capacitação dos Servidores da CGE de algumas áreas da CGE, como: COAUD, CCONT e SEXEC-PGI e que, a referida capacitação está alinhada às competências organizacionais e profissionais dos servidores das áreas indicadas, bem como ao objeto, objetivos, aprimoramentos e atualizações técnicas necessárias ao desenvolvimento técnico-profissional.

Por oportuno, a CODES afirma que os servidores indicados nestes autos foram selecionados pela Gestão Superior no NUP 41001.001782/2024-18, motivo pelo qual, vem requerer a solicitação de pagamento de inscrição bem como as demais providências cabíveis.

O processo encontra-se instruído com a seguinte documentação:

- C.I. n.º 000083/2024/CGE/CODES;
- TERMO DE REFERÊNCIA;
- ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP;
- SEXEC-PGE PARA SEXEC-PGI em 19/08/2024;
- Certidões Negativas de Débitos;
- Proposta com validade até 30/08/2024;
- CNPJ;
- Contrato Social;
- Cronograma evento;
- Despacho SEXEC-PGI para CODIP, em 27/08/2024;
- Despacho CODIP para ASJUR, em 28/08/2024;
- Proposta com validade até 30/08/2024;

É o relatório.



2. Fundamentação.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, inciso XXI fixa o valor constitucional do princípio do dever geral de licitar como condição de contratação de obras, compras, serviços e alienações a todos os órgãos e entidades da Administração Pública, *in verbis*:

“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, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

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.”

A despeito desta exigência haverá situações em que a realização de certame licitatório se torna inviável, ou seja, existem situações em que não é possível se escolher a proposta mais vantajosa, pois a estrutura legal do procedimento licitatório não é adequada para a obtenção do resultado pretendido.

É importante esclarecer que o legislador não cuidou de esclarecer o conceito de inviabilidade de competição, limitando-se a trazer um rol de exemplificativo, na qual se presumiu a impossibilidade de competição entre os licitantes, em razão da natureza dos produtos e/ou serviços que serão adquiridos pela Administração.

Veja-se, inicialmente, as seguintes disposições constantes da Lei 14.133/21:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do **juízo objetivo**, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (sem grifos no original).

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

(...)

II - assegurar **tratamento isonômico** entre os licitantes, bem como a justa competição (sem grifos no original).

É de se observar, porquanto, que “a realização de qualquer licitação depende da ocorrência de certos pressupostos. À falta deles, o certame licitatório seria um autêntico sem-sentido ou simplesmente não atenderia às finalidades em vistas das quais foi concebido”.

Com vistas a primar pela eficiência - diga-se, esperada da atividade legislativa -, a Lei 14.133/21 salvaguardou o dever de licitar, as hipóteses em que se entremostra inviável a competição. Porquanto, disciplinada no art. 74 da Lei 14.133/21, a inexigibilidade de licitação consubstancia-se em instituto cujo móvel centra-se, essencialmente, na inviabilidade de competição, essa circunstância fática afasta o impositivo licitatório em face da ausência de pressuposto que lhe seja lógico: a ausência de possibilidade de competição.

No tocante ao caso em concreto, a [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#), em seu artigo 74, inciso III, f, §§ 3º e 4º trata da inexigibilidade de licitação:

“Art. 74. **É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição**, em especial:

(...)

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**;

(...)”

O elenco meramente ilustrativo dos incisos supramencionados se justifica em razão da clara dificuldade do legislador em sistematizar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição, que é causada pela própria complexidade do mundo real, cuja riqueza é impossível de ser limitada por regras jurídicas.

Em resumo, a partir da leitura atenta do art. 74 da nova [lei de licitações](#) é possível afirmar que, via de regra, a inexigibilidade de licitação restará configurada quando houver:

- a) ausência de pluralidade de alternativas;
- b) ausência de mercado concorrencial;
- c) ausência de objetividade na seleção do objeto;
- d) ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

Nesse talante, embora seja muito difícil elucubrar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição, é possível sintetizar as causas em dois fatores: **a existência de um único particular detentor da exclusividade de executar o objeto ou a impossibilidade de julgamento objetivo**, diante das características apresentadas pelo particular apto a desempenhá-la.

Observe-se, então, que na inexigibilidade o dever de licitar é afastado diante da caracterização, no caso concreto, nos termos do art. 74, caput, da Lei 14.133/21, da chamada inviabilidade de competição, uma vez que em situações desta natureza, a instauração de certame licitatório seria materialmente impossível e, porquanto, destituída de utilidade.



Primeiro, porque havendo apenas uma proposta, não se prestará a sua finalidade principal, qual seja, eleger a melhor entre várias, assegurando-se o tratamento isonômico (art. 11, inc. II, da Lei nº 14.133/21). Segundo, porque as características peculiares do objeto impedem um julgamento objetivo, o que estaria em descompasso com a determinação do art. 5º da Lei nº 14.133/21.

Assim, complementarmente, é oportuno ressaltar que as contratações por inexigibilidade de licitação com fundamento no inc. III do art. 74 da Lei 14.133/2021, não exigem inviabilidade de competição objetiva, ou seja, não tem como requisito a existência de apenas um particular no mercado apto a prestar o serviço.

Desse modo, a contratação direta sob tal fundamento poderá ocorrer ainda que exista mais de um profissional ou empresa notoriamente especializados no objeto de interesse da Administração. Isto porque, seu pressuposto, em verdade, não é a existência de apenas um prestador de serviços no mercado; mas sim, a impossibilidade de estabelecer critérios objetivos de julgamento que viabilizem a escolha de um ou de outro, diante do atributo da notória especialização.

Em relação à contratação de serviços técnicos, que é o caso do contrato em tela, verificamos que a mesma lei, disciplina sobre o treinamento e aperfeiçoamento profissional, isso é, indica que é passível de inexigibilidade quando o contrato em análise for de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área.

Novamente, a legislação explica como a administração pode comprovar essa notoriedade:

“Art. 74. [...]”

§ 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. [...]**”

Nesse sentido, convém destacar que **§ 3º do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021**, traz o conceito legal de notória especialização, aduzindo que considerar-se-á detentor 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.

Do texto legal, extraem-se como requisitos para a configuração desta hipótese de inexigibilidade:

- Configuração do serviço como técnico profissional especializado;
- O profissional ou empresa contratado deve ser notoriamente especializado.

No caso concreto, todos restam atendidos, como se pode observar:

a. O serviço é técnico profissional especializado

O art. 74, em seu inc. III, al. f) classifica expressamente o serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal como técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, em compasso com o entendimento já externado pelo TCU no âmbito da Lei 8.666/93.

b. O prestador do serviço é notoriamente especializado

Sobre o tema, são oportunas as considerações de Marçal JUSTEN FILHO, que assevera que:

A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso se traduz na existência de elementos objetivos e formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados à atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de laureas, a organização de equipe técnica e assim por diante... A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade.

Perfila do mesmo entendimento Helv Lopes MEIRELLES ao defini-la enquanto uma característica dos profissionais que, além da habilitação geral técnica e profissional, foram além em sua formação, participando de cursos de especialização, pós-graduação, congressos, seminários, possuindo obras técnicas (livros e artigos) publicadas, além de participação constante na vida acadêmica.

Nesse contexto, O Grupo Negócios Públicos, do qual faz parte o Instituto Negócios Públicos promove, com êxito e excelência, há quase 20 anos, eventos na área de licitações e contratos administrativos, sendo reconhecido como referência no ramo; do mesmo modo, além de sua expertise, possui todas as condições que o habilitam a contratar com o Poder Público.

Por sua vez, os profissionais instrutores são selecionados a partir de uma criteriosa análise técnica, didática e curricular, que permitem a contratação de doutores, mestres e especialistas em diversas áreas, com alto nível de conhecimento e experiência, que atuam aliando teoria e prática, sempre observando a legislação vigente e a jurisprudência dominante.

Verifica-se, portanto, que resta caracterizada a “notória especialização”, da “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”, permitem “inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato”, nos termos exigidos pela novel legislação.

Isto posto, a contratação do Instituto Negócios Públicos poderá, conforme entendimento acima explanado, ocorrer de forma direta, por inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 74, inc. III, da Lei nº 14.133/21.

Além disso, a nova lei traz duas vedações a esse tipo de contrato. A primeira proibição diz que é “vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação” e a segunda está descrita no quarto parágrafo do art. 74:

“Art. 74. [...]§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do **caput** deste artigo, é vedada a subcontratação de empresa ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade. [...]”.

Em outras palavras, a administração não pode contratar um profissional notório e especializado e em seguida subcontratar outro, pois assim descaracterizaria a situação de inexigibilidade.

É relevante o posicionamento do doutrinador Joel de Menezes Niebuhr a respeito da aplicação prática do inc. III do artigo 74 da Lei nº 14.133/21.

14.133/2021:

O professor Joel de Menezes Niebuhr defende a interpretação no sentido de que a redação do inc. III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, não permite compreender que todo e qualquer serviço de natureza predominantemente intelectual possa ser contratado por meio de inexigibilidade de licitação, e que bastaria apenas a demonstração da notoriedade do contratado. (NIEBUHR, Joel de Menezes et al., Nova lei de licitações e contratos administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021, p. 45).

De modo que, ainda que não nominada expressamente, nas inexigibilidades reconhecidas com fundamento na Lei nº 14.133/2021, a singularidade do objeto deverá ser considerada como pressuposto para a escolha do profissional ou empresa contratada, dotada de notória especialização, de modo que será necessário demonstrar que o trabalho especializado será essencial à plena satisfação do objeto do contrato.

Nesse sentido, a CGE prevê como projeto do seu planejamento estratégico vigente a capacitação de seus servidores, tornando-os agentes multiplicadores de conhecimento na Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Esta ação está alinhada com as metas do Governo do Estado do Ceará, demonstrando seu compromisso com o aprimoramento contínuo dos Auditores de Controle Interno.

A complexidade da Administração Pública torna prudente a assessoria/consultoria de empresas especializadas em determinadas áreas, visando a capacitação dos servidores para o melhor desempenho e eficácia dos órgãos públicos. De modo que cada tomada de decisão pode ser realizada com a menor margem de risco e maior margem de segurança, pautada em informações claras, concisas e tempestivas.

Assim a contratação de uma empresa especializada que contribua com a efetividade na prestação dos serviços públicos, é necessária.

Sobre a singularidade do serviço, parte da doutrina o define como aquele que não pode ser reduzido a padrões objetivos de descrição e julgamento; ou seja, serviços cuja definição, comparação e julgamento por parâmetros ou critérios objetivos são impossíveis, além de apresentarem uma complexidade especial, incomum, extraordinária, única, que exige um certo grau de confiança no executor, com o menor risco possível para a contratação.

A logística física e operacional também caracteriza a singularidade do serviço. A contratada precisa dispor de vários espaços fechados para acomodação do pessoal, que serão distribuídos em oficinas conforme os temas de interesse. Esses espaços devem contar com toda a estrutura e aparato tecnológico necessário para o bom andamento do evento, além de colaboradores aptos a fornecer todo o apoio necessário aos participantes.

Outro ponto importante são os palestrantes e professores escolhidos pela instituição para ministrar os conteúdos propostos.

Dessa forma, entende-se que a presente contratação pode se dar por inexigibilidade de licitação, conforme o artigo 74, inciso III, alínea f, da Lei nº 14.133/2021, pois o "44º Congresso Brasileiro de Auditoria Interna - CONBRAI" e pagamento de taxa de associados" é caracterizado como um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. A organização promotora do evento e os profissionais contratados possuem notória especialização sobre os temas propostos.

Em suma, justifica-se a escolha do evento denominado "**44º Congresso Brasileiro de Auditoria Interna - CONBRAI**" e **pagamento de taxa de associados**" devido à temática abordada, que engloba conhecimentos sobre contratos administrativos à luz do futuro da Auditoria Interna: **Conexões entre Competências, Tecnologia, Ética e Empatia**, ministrados por professores renomados e altamente qualificados em suas áreas. O evento oferece aos participantes conhecimentos e experiências além das expectativas comuns.

Por fim, a escolha da instituição organizadora deve-se à sua experiência na realização de grandes eventos e à maestria na organização e condução das capacitações, proporcionando aos alunos as melhores condições e ferramentas para o aperfeiçoamento profissional.

No que tange à singularidade do objeto o professor Ronny Charles Lopes de Torres leciona que (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021, p. 399):

"Na prática, a singularidade sempre foi um requisito de definição tormentosa, que oscilava de acordo com o intérprete, existindo quem equivocadamente a confundisse com um requisito subjetivo, relacionado ao fornecedor; na verdade, tratava-se de um requisito objetivo, relacionado ao serviço. O serviço precisava ser singular, não o fornecedor. Nada obstante, é importante destacar que a Lei nº 14.133/2021 suprimiu esta exigência. A singularidade do serviço não é um requisito necessário na aplicação desta hipótese de inexigibilidade para contratação de serviços técnicos especializados, no regime da Lei nº 14.133/2021. Tendo em vista a evidente supressão deste requisito, pelo legislador, não deve o intérprete ignorar este fato para sublimar a vontade do legislador, impondo a sua. Nessa feita, a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização por inexigibilidade, com lastro no inciso III do artigo 74, não impõe a demonstração de que o serviço é singular."

A natureza singular do objeto impede, portanto, o estabelecimento de avaliações objetivas de competição entre os prestadores. Nesse sentido, serviço de natureza singular, conclui-se, é aquele caracterizado por marca pessoal ou coletiva (quando realizado por equipe), que o torna individual quando comparado a outros.

Portanto, a inexigibilidade de licitação é o caminho possível diante da falta de critérios objetivos para a realização do julgamento das propostas para a contratação de cursos.

Por fim, frisa-se que, a participação especial servidora em comento no curso a ser promovido pela supracitada instituição, converte-se em benefício para o próprio Estado em forma de melhoria na qualidade do serviço executado no âmbito das demandas laborais.

3. Conclusão.

Pelo exposto, considerando os precedentes acima citados e consoante entendimento de prestigiada doutrina, esta ASJUR opina pela viabilidade jurídica da contratação mencionada que visa a capacitação de 09 servidores, sendo, sendo **04 (quatro) inscrições na modalidade presencial e 05 (cinco) na modalidade online**, possibilitando sua participação no "**44º Congresso Brasileiro de Auditoria Interna - CONBRAI e pagamento de taxa de associados**", nos dias **13 a 16 de outubro de 2024, em Salvador/BA**, a



ser promovido pelo **Instituto dos Auditores Internos do Brasil, situada na Rua Barão do Triunfo, 520 -CJ 42 - Brooklyn Paulista - São Paulo-SP, inscrita no CNPJ n.º 62.070.115/0001-00**, uma vez que a empresa em questão detém direitos exclusivos sobre a promoção, divulgação, comercialização e realização do evento, com base no artigo 74, inciso III, f, da Lei n.º 14.133/2021.

No entanto, a decisão acerca da presente contratação cabe à autoridade máxima da Pasta, fazendo uso da conveniência e oportunidade que lhe são afeitas na condição de Gestor Público.

Submetemos o presente processo à apreciação da Gestão Superior, e sendo aprovado, os autos deverão ser remetidos CODIP/CGE para providências relativas a pré-reserva, com ulterior retorno a esta ASJUR, para continuidade do processo.

É o parecer, S.M.J.

Fortaleza, 28 de Agosto de 2024

BIANCA CAMINHA
Assessor(a) da ASSESSORIA JURÍDICA
OAB 21867

De acordo:

ANA ZÉLIA CAVALCANTE OLIVEIRA
Coordenador(a) da ASSESSORIA JURÍDICA
OAB 13165