

PR-PR-00078550/2024



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO PARANÁ
ASSESSORIA JURÍDICA

PGEA 1.25.000.008692/2024-95

PARECER JURÍDICO

EMENTA: AÇÃO DE CAPACITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO III, ALÍNEA "F" DA LEI Nº 14.133/2021. PARECER FAVORÁVEL.

1. Trata-se de procedimento enviado pela Coordenadoria de Administração da PR/PR, para que esta Assessoria Jurídica emita parecer se pronunciando a respeito da regularidade da contratação direta, por meio de **inexigibilidade de licitação**, de capacitação externa, nomeada como "5º CONGRESSO BRASILEIRO DE COMPRAS PÚBLICAS". A referida capacitação é destinada aos servidor JOSÉ AUGUSTO SOPCHAKI, matrícula 22776-5, que exerce suas atividades na Divisão de Contratações e Gestão Contratual da PR/PR, sendo responsável pela instrução das pesquisas de mercado que instruem os procedimentos de licitação, contratação direta e estudos técnicos preliminares. Além disso, o referido servidor compõe a equipe de apoio de que trata o § 1º do art. 8º da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, no âmbito do Ministério Público Federal no estado do Paraná (Portaria nº 363/2023 – PR/PR)

2. A ação de capacitação foi previamente autorizada pelo Procurador-Chefe (doc.6) e será promovida pelo INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS DO BRASIL - ESTUDOS E PESQUISAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INP - LTDA (CNPJ n. 10.498.974/0001-09) , no período de 12 a 15 de agosto de 2024 (doc. 1), na modalidade

presencial, com carga horária de 26 horas (doc.1.1).

3. Segundo o com o Termo de Referência, a contratação do treinamento se justifica porque:

[...]

De acordo com o requerimento elaborado pela Divisão de Contratações e Gestão Contratual (PR-PR-00049991/2024), trata-se da necessidade de atualização da legislação no que se refere a dispensas de licitação, compras e contratações na NLLC - Nova Lei de Licitações e Contrato - Lei nº 14.133/2021.

O congresso tem por objetivo capacitar o requerente a aprimorar suas tarefas, uma vez que a nova lei trouxe inovações e alterações nas rotinas de aquisição de bens e contratação de serviços para a administração pública em geral. Ou seja, o evento é essencial para aperfeiçoar a gestão administrativa das contratações do MPF.

4. A instrução do procedimento indica como fundamento para a contratação o disposto na alínea "f" do inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/2021. A seguir transcreve-se dispositivos da referida Lei e da Portaria PGR/MPU nº 100/2023, que regula os procedimentos de pesquisa de preços, relacionados com a contratação em questão, *verbis*:

LEI Nº 14.133, DE 1 DE ABRIL DE 2021

(...)

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 julgamento 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).

Art. 6º Para os fins desta Lei, **consideram-se:**

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que **deve conter** os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;

- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

(...)

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.**

(...)

Art. 62. A habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto da licitação, dividindo-se em:

- I - jurídica;
- II - técnica;
- III - fiscal, social e trabalhista;
- IV - econômico-financeira.

(...)

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.

(...)

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 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.

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência) (Vide Decreto nº 11.317, de 2022) Vigência

(...)

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, **nota de empenho** de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

PORTARIA PGR/MPU Nº 100, DE 31 DE MAIO DE 2023

(...)

Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Pannel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso;

IV - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; ou

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso IV, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

- a) descrição do objeto, valor unitário e total;
- b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
- c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
- d) data de emissão; e

e) nome completo e identificação do responsável;

III - informação aos fornecedores das características da contratação contidas no art. 4º, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso IV do caput.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do caput, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o

índice de atualização de preços correspondente.

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da **apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes**, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

5. Da leitura dos dispositivos colacionados, depreende-se que a licitação é inviável para a contratação de serviços técnicos especializados quando sejam caracterizados pela predominância intelectual do executor e cujas empresas ou profissionais possuam notória especialização.

6. Além disso, o art. 6º, inciso XVIII, da Lei, fornece o conceito de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, dentre os quais constam os trabalhos relativos a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, que, em regra, são caracterizados pela predominância intelectual daquele que ministra a ação de capacitação. A norma também trouxe o conceito da notória especialização, no art. 74, § 3º da Lei nº 14.133/2021, similar ao disposto no art. 6º, inciso XIX, da citada lei.

7. Na obra “Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentadas por Advogados Públicos”^[1], a questão da contratação dos treinamentos por inexigibilidade de licitação é tratada da seguinte forma:

As capacitações contratadas por inexigibilidade de licitação, entretanto, são diferentes. São únicas no sentido de que possuem peculiaridades **que as diferenciam das demandas padrão** – peculiaridades que exigem que a prestação do serviço para a solução de tal problema **ocorra não por “qualquer licitante” com o menor preço, mas sim por um**

profissional diferenciado, com notória especialização, pois, em tal caso, a necessidade é especial ao ponto de inviabilizar a competição. (...)

A inviabilidade de competição é fundada não porque apenas uma pessoa pode executar o objeto, mas sim porque o parâmetro de escolha (notória especialização) não pode ser exercido em um processo de licitação objetivo.

(...) Pode-se cogitar de mais de um palestrante de renome cuja atuação aborde essa temática, ainda que sob pontos de vista distintos. Pode-se eliminar uns aos outros a partir de abordagem desejada, mas é possível cogitar de que mais de um seja capaz de atender a essa necessidade da Administração. Essa situação não descaracteriza a inexigibilidade de licitação do art. 74, III, pois em momento algum falou-se em exclusividade de fornecimento. Dizia-se que a demanda era “singular” não porque apenas uma pessoa atenderia, mas sim por ser especial, extraordinária, única, no sentido de ser rara. Mas isso não impede que mais de uma pessoa seja capaz de atendê-la, desde que a forma de seleção do prestador de serviços seja pela notória especialização, impossibilitada a escolha por critérios objetivos.”

8. Infere-se do excerto que o objeto pode, em tese, ser executado por outros profissionais, mas a especialização requerida determina aquele profissional considerado mais adequado pela Administração, de forma a inviabilizar a competição.

9. Sobre a notória especialização, o advogado da União e professor Ronny Charles, na obra "Leis de Licitações Públicas Comentada" explica que “deve ser suficiente a indicar que o trabalho do contratado é o mais adequado à segura satisfação do objeto do contrato”, que deverá ser demonstrada mediante os requisitos previstos no § 3º do art. 75 da Lei, ou seja, deve ser verificado que o “desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados a atividade do profissional ou da empresa”, de modo que a Administração entenda que o “seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

10. Nesse contexto, a CGP fez constarem no Termo de Referência (doc. 13) as características de notória especialização da entidade que se pretende contratar:

[...]

2.4. Justificativa quanto a notória especialização:

Quanto a notória especialização, o instituto encaminhou o seguinte documento (PR-PR-00071220/2024).

O Grupo Negócios Públicos atua há mais de 20 anos na realização de eventos, treinamentos e soluções na área de Licitações e Contratos. Também é reconhecido no mercado como um dos principais parceiros da Administração Pública, pois produz conhecimento de alta qualidade e entrega soluções concretas e eficientes para o dia a dia dos agentes.

Os eventos organizados pelo instituto prezam pela inovação e proporcionam um ciclo de capacitação contínua aos agentes públicos, com uma metodologia própria que possibilita um maior aproveitamento do conteúdo ofertado.

Com base nas informações extraídas do site institucional da empresa, o grupo Negócios Públicos proporciona, ainda, suporte para todas as fases relacionadas à contratação pública, incluindo soluções em tecnologia que facilitam a atuação diária dos profissionais envolvidos.

11. Feitas estas considerações, passa-se ao cotejo entre as exigências legais e a instrução dos autos, com o objetivo de se verificar a regularidade jurídica do caso posto em análise ou, se for este o caso, indicar as providências que ainda devem ser tomadas pela Administração.

12. Com relação ao requisito do inciso I, do art. 72, verifica-se que consta nos autos o **documento de formalização da demanda - DOD** (doc. 1), bem como foi elaborado o **Termo de Referência** (doc. 23).

13. No bojo do Termo de Referência, a CGP informou que a capacitação em tela foi aprovada no Planejamento Estratégico de Capacitação local de 2024, conforme documento PR-PR-00026294/2024 (item 2.2).

14. Da análise do Termo de Referência, verifica-se que foi elaborado e aprovado em observância aos requisitos previstos nos arts. 6º, XXIII e 72 da Lei nº 14.133/2021, pela área de capacitação da Coordenadoria de Gestão de Pessoas da PR/PR, a partir das necessidades expostas nos requerimentos 188/2024 (DOD) e 230/2024 (doc. 1 e doc. 4).

15. Ademais disso, constam as **justificativas para a contratação do objeto pretendido**, além da **escolha da empresa a ser contratada**, visando cumprir o requisito disposto no inc. VI do art. 72, tendo a área responsável entendido que se tratam de empresa e profissionais com notória especialização, conforme alhures mencionado neste parecer.

16. Quanto aos incisos II, IV e VII do art. 72, é possível verificar, no referido artefato, a **estimativa da contratação**, no valor de **R\$ 5.301,00**, cuja disponibilidade orçamentária foi atestada pela Secretaria Estadual (doc. 29).

17. Especificamente sobre a **justificativa do preço** da contratação, tem-se que ocorreu com base na proposta apresentada pela empresa escolhida, no seguintes termos:

9 – ESTIMATIVA DO PREÇO

9.1. Quanto ao valor da contratação, não foi identificada distorção ou qualquer tipo de variação no preço proposto para a contratação, podendo-se presumir isonomia de atendimento por parte da promotora do evento no que diz respeito ao objeto da contratação.

9.2. Ressalta-se que o custo do serviço está compatível com o cobrado pelo fornecedor, considerando-se a carga horária total do curso e o total de participantes, **conforme nota de empenho** emitida ao CNMP (PR-PR-00071181/2024).

Sobre este aspecto, **recomenda-se**, para as próximas contratações e na medida

do possível, que sejam juntadas **notas fiscais** emitidas pela empresa a outros contratantes no período de até 1 (um) ano, por serem estes os documentos eleitos como **preferenciais** pela legislação (art. 23, § 4º, da Lei 14.133/2021).

18. Por sua vez, visando a comprovação de que a empresa preenche os **requisitos de habilitação e qualificação**, previstos no inciso V do art. 72, juntaram-se aos autos as certidões que tratam da habilitação fiscal, social e trabalhista da empresa, demonstrando-se sua e idoneidade para contratar com o Poder Público (docs. 2.3-2.6 e 16-16.2), **cabendo a atualização daquelas porventura vencidas**.

19. No tocante à formalização da contratação, verifica-se que o Termo de Referência dispôs o seguinte:

6 – GESTÃO DO CONTRATO

6.1.1. O contrato será firmado por meio de Nota de Empenho, nos termos do art. 95, inc. II, da Lei nº 14.133/2021. Desse modo, o(a) prestador(a) do serviço passará à condição de CONTRATADO(A) após receber o documento em questão. Por conseguinte, deverá observar as obrigações assumidas, sujeitando-se às sanções previstas neste Termo de Referência (TR).

20. A propósito, sobre a dispensa do termo de contrato, considerando os termos do Parecer nº 348/2023/CONJUR-SAJ, no qual constou o entendimento pela necessidade do instrumento, mas que se tratava de decisão da Secretaria de Administração, a Assessoria de Análise Administrativa/SA se manifestou pela **prescindibilidade** do instrumento contratual, entendendo que poderá ser substituído por **outro meio**:

PARECER Nº 348/2023/CONJUR - SAJ

Assim, por entender razoável a dispensa do termo de contrato, especialmente pela ausência de obrigações futuras e entrega imediata do serviço, e que, ex vi do disposto no inciso II do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, o contratado fica vinculado aos termos do ato que tiver autorizado a contratação direta.

21. Por oportuno, é conveniente salientar que, consoante dispõe o parágrafo único do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, o ato pelo qual é autorizada a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser **divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial**.

22. Pelo exposto e, nos limites da análise jurídica, excluídos os aspectos técnicos, bem como o juízo de oportunidade e conveniência da contratação, **opina-se** pela regularidade da contratação ora examinada, destacando-se os **alertas** consignados na presente manifestação jurídica.

Ao senhor Procurador-Chefe, para apreciação.

Curitiba, 18 de junho de 2024.

Juliana da Rosa Maia Ressetti Vianna

Assessoria Jurídica

Notas

1. [△] SALES, Hugo. Em Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentadas por Advogados Públicos. Editora JusPodivm, 3ª Edição, 2023.

Assinado com login e senha por JULIANA DA ROSA MAIA RESSETTI VIANNA, em 19/06/2024 12:30. Para verificar a autenticidade acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave 1d4ec1d8.e9eb2488.beb4d269.347b59cb