



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ

PARECER Nº 158/2015/PF-UFOPA/PGF/AGU

Processo nº 23204.005111/2015-14

Interessado (a): [REDACTED]

Assunto: Inexigibilidade de licitação para pagamento de taxa de inscrição em evento/course externo de capacitação. Parecer Referencial.

- I. Inscrição de servidor em evento externo/aberto para capacitação profissional;
- II. Hipótese de inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, II da Lei nº 8.666/1993;
- III. Facultada a análise jurídica em razão do pequeno valor, nos termos da ON AGU nº 46/2014;
- IV. Consulta jurídica repetitiva. Matéria idêntica e recorrente submetida à análise da Procuradoria Federal;
- V. Adoção de Manifestação Jurídica Referencial, com base na ON AGU nº 55/2014;
- VI. Desnecessidade de análise jurídica individualizada, desde que observados os aspectos apontados neste Parecer;
- VII. Necessidade de pronunciamento expresso da área técnica competente no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial.

À Diretoria de Compras e Serviços – DCS/PROAD,

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo em que é solicitado o pagamento de inscrição, no valor de R\$ 1.600,00 (mil e seiscientos reais), da servidora [REDACTED] para participação no "*III Curso sobre Empenho e suas peculiaridades, Conformidades de Registro de Gestão e Contábil*", a ser realizado em Brasília – DF, no período de 13 a 17 de julho de 2015, pela Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP.
2. Os autos estão instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos:
 - a. Memorando nº 106/2015 – DFC/PROAD/UFOPA (fl. 002);
 - b. Justificativa para participação em curso de capacitação (fl. 003);
 - c. Certidões negativas e de singularidade da empresa promotora do curso (fls. 006 a 009);
 - d. Ficha de inscrição (fl. 010);
 - e. Informações sobre o curso (fls. 011 a 014);
 - f. Manifestação do setor de recursos humanos (fls. 017 e 018);

W

- g. Informações sobre a estrutura orçamentária destinada à despesa (fl. 019);
3. Consoante o despacho de fl. 021, a Diretoria de Compras e Serviços – DCS/PROAD/UFOPA, encaminhou o presente processo a esta Procuradoria Federal para análise e emissão de parecer jurídico.
4. É o sucinto relatório.

II – ANÁLISE

II.1 – DAS CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

5. De início, cabe lembrar que incumbe a esta Procuradoria, como órgão vinculado à Procuradoria Geral Federal – PGF e como unidade de execução da Advocacia-Geral da União – AGU, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo tratar das questões de conveniência, interesse e oportunidade dos atos a serem praticados no âmbito desta autarquia.
6. Sendo assim, a análise dos aspectos técnicos alheios ao âmbito do Direito não se mostra tarefa afeta a este órgão de assessoramento jurídico. As questões relativas ao mérito administrativo não são objeto de investigação, bem como análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária.
7. Ademais, a Administração deve zelar para que todos os atos administrativos direcionados ao procedimento sejam praticados somente por aqueles que detenham competência. Quanto aos atos decisórios praticados com base em delegação de competência, de acordo com o art. 14, § 3º, da Lei nº 9.784/1999, estes deverão mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

II.2 – DA ADOÇÃO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

8. Primeiramente, importante destacar que, com a edição da Orientação Normativa AGU nº 46, de 26 de fevereiro de 2014, nos termos nela especificados, não é mais obrigatória a manifestação jurídica nas contratações de pequeno valor com fundamento no art. 25 da Lei nº 8.666/1993. Confira-se:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 46, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2014

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.010069/2012-81, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993: **SOMENTE É OBRIGATÓRIA A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA NAS CONTRATAÇÕES DE PEQUENO VALOR COM FUNDAMENTO NO ART. 24, I OU II, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, QUANDO HOVER MINUTA DE CONTRATO NÃO PADRONIZADA OU HAJA, O ADMINISTRADOR, SUSCITADO DÚVIDA JURÍDICA SOBRE TAL CONTRATAÇÃO. APLICA-SE O MESMO ENTENDIMENTO ÀS CONTRATAÇÕES FUNDADAS NO ART. 25 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, DESDE QUE SEUS VALORES SUBSUMAM-SE AOS LIMITES PREVISTOS NOS INCISOS I E II DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993.**
LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

9. Vê-se, portanto, que nas contratações de pequeno valor fundadas no art. 25 da Lei nº 8.666/1993, o qual dispõe sobre as hipóteses de inexigibilidade de licitação, quando os valores estiverem dentro dos limites previstos nos incisos I e II do art. 24 dessa mesma lei, não é obrigatória a análise do processo pelo órgão jurídico, a não ser que haja minuta de contrato não padronizada ou que tenha sido suscitada dúvida jurídica específica sobre tal contratação.

10. Segundo entendimento já pacificado no âmbito do Tribunal de Contas da União – TCU e da Advocacia-Geral da União – AGU, conforme se verá mais detalhadamente adiante, as contratações de conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores em cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993.

11. Os valores das inscrições para participação de servidores em cursos externos, em sua vasta maioria, são de pequeno valor, ou seja, dentro do limite de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), estabelecido pelo inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, sendo, portanto, perfeitamente aplicável a Orientação Normativa da AGU Nº 46/2014, que fixou entendimento no sentido da não necessidade/obrigatoriedade de manifestação jurídica para esses tipos de contratações.

12. Apesar disso, optou esta Procuradoria pela elaboração de uma manifestação jurídica referencial, com base na Orientação Normativa da AGU nº 55/2014, que dispõe o seguinte¹:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

RETIFICAÇÃO

Na Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 98, de 26 de maio de 2014, Seção 1, pág. 29, onde se lê: "Orientação Normativa nº 47, de 23 de maio de 2014 ...", leia-se: "Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014...".

¹ Essa medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, consoante se infere da leitura do trecho abaixo transcrito:

"Embora a atividade consultiva não se confunda com as atividades da Entidade/Órgão Assessorado, o Órgão Consultivo possui importante papel no sentido de estimular a padronização e orientação geral a respeito de assuntos que despertaram ou possam despertar dúvidas jurídicas. Deste modo, é recomendável a elaboração de minutas-padrão de documentos administrativos, treinamentos com os gestores e pareceres com orientações "in abstracto", a fim de subsidiar a prática de atos relacionados a projetos ou políticas públicas que envolvam manifestações repetitivas ou de baixa complexidade jurídica." (Enunciado nº 34 do Manual de Boas Práticas da Advocacia-Geral da União).

13. Da leitura da ON acima, depreende-se ter sido autorizada, no âmbito da AGU, a elaboração de manifestação jurídica referencial, definida como aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes. Uma vez elaborada a manifestação jurídica referencial, os processos administrativos que veicularem consultas idênticas à enfrentada na manifestação referencial estarão dispensados de análise individualizada pelo órgão jurídico da autarquia, bastando, para tanto, que a área técnica da Administração ateste, expressamente, que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação referencial adotada pela Procuradoria Federal.

14. A manifestação jurídica referencial consiste, grosso modo, em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado pelo órgão de assessoramento jurídico. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o princípio da eficiência, que decerto viabilizará o adequado enfrentamento de questões que, embora dotadas de baixa densidade jurídica, terminam por tumultuar a agenda da Procuradoria Federal junto à UFOPA, dificultando a dedicação de tempo às verdadeiras *quaestio juris* (questões de direito).

15. Muitos processos de pagamento de taxa de inscrição de servidores em evento são remetidos a esta Procuradoria para minuciosa análise dos aspectos jurídicos que permeiam a matéria, exigindo a análise de várias demandas juridicamente idênticas, demandas essas cada vez maiores, considerando o crescente aumento no número de servidores e a constante necessidade de capacitação de pessoal.

16. Entendemos que o encaminhamento dos processos de inscrição a Procuradoria, para a elaboração de parecer, visa a conferir higidez jurídica ao procedimento. Situações há, contudo, em que o elevado número de consultas repetitivas versando sobre idêntico objeto e sem qualquer dúvida específica termina por tumultuar a atuação do órgão de assessoramento jurídico da Administração, embaraçando o desempenho de sua atribuição institucional. Isso, sem contar que a AGU, por meio da ON nº 46/2014, considera ser dispensada a análise jurídica nesses casos.

17. Motivada por tais constatações – e por entender que a análise individualizada dos processos aqui referidos demanda a dedicação de tempo e recursos escassos – optou esta Procuradoria pela elaboração da presente MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL, que, devidamente observada pela Administração, nos termos doravante abordados, dispensará a análise jurídica individualizada de processos que versem sobre idêntico objeto.

18. Do que se disse até agora, conclui-se que:

18.1. A manifestação jurídica referencial uniformiza a atuação do órgão jurídico relativamente às consultas repetitivas;

18.2. A adoção de manifestação jurídica referencial torna desnecessária a análise individualizada de processos que versem sobre matéria que já tenha sido objeto de análise em abstrato, sendo certo que as orientações jurídicas veiculadas através do parecer referencial aplicar-se-ão a todo e qualquer processo que verse sobre idêntica matéria;

18.3. A dispensa do envio de processos ao órgão jurídico para exame individualizado fica condicionada ao pronunciamento expresso, pela área técnica interessada, no sentido de que o caso concreto se amolda aos termos da manifestação jurídica referencial já elaborada

sobre a questão. Quanto a isso, segue em anexo um **modelo de documento, que pode ser utilizado por esta IFES, para o pronunciamento expresso de que o caso concreto se amolda aos termos da presente manifestação jurídica referencial (ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL).**

II.2.1 – DO CABIMENTO DE MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL NO CASO DESTES AUTOS. DA PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES

19. Nos termos da ON AGU nº 55/2014, para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: **a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos;** e **b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.**

20. Relativamente ao primeiro requisito, temos que as considerações lançadas no tópico acima se prestam a demonstrar que o volume de processos administrativos de pagamento de inscrição de servidores em cursos externos justifica a emissão de parecer referencial. Submetendo-se à análise jurídica individual desta Procuradoria cada um desses processos, resultantes de demandas cada vez mais crescentes, tem-se que tais processos atulhariam as mesas dos apenas dois procuradores federais em exercício na Procuradoria Federal junto à UFOPA, impactando negativamente na atuação desses profissionais e consumindo preciosas horas de trabalho que bem poderiam ser dedicadas ao enfrentamento das consultas jurídicas às dúzias dirigidas à Procuradoria.

21. Quanto ao segundo requisito, observa-se que o campo de atuação da Procuradoria Federal em semelhantes casos limita-se, conforme adiante se verá, à mera conferência de documentos e sua conformidade com os requisitos legais, não havendo que se falar de peculiaridades que determinem a análise jurídica individualizada dos processos de pagamento de inscrição em cursos de capacitação.

II.3 – DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL PARA OS PROCESSOS DE PAGAMENTO DE INSCRIÇÃO DE SERVIDORES EM EVENTOS EXTERNOS

22. Superadas as questões de conceituação, natureza e cabimento da manifestação jurídica referencial, cumpre fornecer à Administração o balizamento jurídico necessário ao enfrentamento dos casos concretos relacionados a processos de pagamento de taxa de inscrição para a participação de servidores em eventos/cursos externos. Para tanto, considerar-se-ão os diplomas legais relativas à matéria, tais como a Lei nº 8.666/1993 e o Decreto nº 5.707/2006, bem como jurisprudências do Tribunal de Contas da União e orientações da Advocacia-Geral da União.

23. Como já dito alhures, a presente manifestação jurídica referencial abordará somente os aspectos e requisitos legais que envolvem o tema ora tratado. E, como se sabe, as questões relacionadas à legalidade são de observância obrigatória pela Administração, sendo de sua total responsabilidade o não atendimento dessas questões.

II.3.1 – DA CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES

24. A capacitação de servidores públicos federais está prevista no Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que instituiu a Política e as Diretrizes para o

Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112/1990.

25. Segundo esse Decreto, a capacitação é um *“processo permanente e deliberado de aprendizagem, com o propósito de contribuir para o desenvolvimento de competências institucionais por meio do desenvolvimento de competências individuais”* do servidor. Por sua vez, os eventos de capacitação podem ser *“cursos presenciais e à distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários e congressos, que contribuam para o desenvolvimento do servidor e que atendam aos interesses da administração...”*.

26. Relevante anotar que, em seu art. 1º, o Decreto nº 5.707/2006 deixou definidas as finalidades da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, nos termos seguintes:

Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, a ser implementada pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com as seguintes finalidades:

- I - melhoria da eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão;
- II - desenvolvimento permanente do servidor público;
- III - adequação das competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições, tendo como referência o plano plurianual;
- IV - divulgação e gerenciamento das ações de capacitação; e
- V - **racionalização e efetividade dos gastos com capacitação.**

27. Vê-se que, se por um lado o Decreto regulamentador prevê que a Administração Pública deve investir na capacitação de seus servidores, por outro lado também institui como uma de suas finalidades a *“racionalização e efetividade dos gastos com capacitação”* (art. 1º, V). Em outras palavras, para que se atinja a *“eficiência, eficácia e qualidade de serviços públicos”*, os recursos financeiros despendidos para alcançar tal objetivo devem ser *“racionais e efetivos”*, ficando a cargo do administrador público adotar o meio adequado para alcançar a capacitação dos servidores públicos, sem se olvidar de obedecer a legislação correlata.

28. Além disso, o mesmo Decreto nº 5.707/2006, visando alcançar as finalidades esculpidas em seu art. 1º, bem ainda em homenagem ao disposto no art. 39, §2º, da Constituição Federal de 1988², determinou em seu art. 3º que:

Art. 3º São diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal:

- I - **incentivar e apoiar o servidor público em suas iniciativas de capacitação voltadas para o desenvolvimento das competências institucionais e individuais;**
- II - **assegurar o acesso dos servidores a eventos de capacitação interna ou externamente ao seu local de trabalho;**
- III - **promover a capacitação gerencial do servidor e sua qualificação para o exercício de atividades de direção e assessoramento;**
- IV - **incentivar e apoiar as iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal;**

² Art. 39 (...)

[...]

§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - estimular a participação do servidor em ações de educação continuada, entendida como a oferta regular de cursos para o aprimoramento profissional, ao longo de sua vida funcional;

VI - incentivar a inclusão das atividades de capacitação como requisito para a promoção funcional do servidor nas carreiras da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e assegurar a ele a participação nessas atividades;

VII - considerar o resultado das ações de capacitação e a mensuração do desempenho do servidor complementares entre si;

VIII - oferecer oportunidades de requalificação aos servidores redistribuídos;

IX - oferecer e garantir cursos introdutórios ou de formação, respeitadas as normas específicas aplicáveis a cada carreira ou cargo, aos servidores que ingressarem no setor público, inclusive àqueles sem vínculo efetivo com a administração pública;

X - **avaliar permanentemente os resultados das ações de capacitação;**

XI - **elaborar o plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;**

XII - promover entre os servidores ampla divulgação das oportunidades de capacitação; e

XIII - **priorizar, no caso de eventos externos de aprendizagem, os cursos ofertados pelas escolas de governo, favorecendo a articulação entre elas e visando à construção de sistema de escolas de governo da União, a ser coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP.**

Parágrafo único. As instituições federais de ensino poderão ofertar cursos de capacitação, previstos neste Decreto, mediante convênio com escolas de governo ou desde que reconhecidas, para tanto, em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação.

29. Em linhas gerais, verifica-se o claro intuito governamental em apostar na qualificação de seus profissionais, de forma a conceder aos destinatários dos serviços públicos uma melhoria na prestação de serviços, atendendo ao princípio constitucional da eficiência e, por conseguinte, possibilitando atender às demandas por serviços de maneira mais vantajosa para a Administração.

30. O Decreto nº 5.707/2006 também estabelece como diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal: o incentivo e apoio das iniciativas de capacitação promovidas pelas próprias instituições, mediante o aproveitamento de habilidades e conhecimentos de servidores de seu próprio quadro de pessoal; a avaliação permanente dos resultados das ações de capacitação; **a elaboração de um plano anual de capacitação da instituição, compreendendo as definições dos temas e as metodologias de capacitação a serem implementadas;** e a **priorização, no caso de eventos externos de aprendizagem, aos cursos ofertados pelas escolas de governo**³.

31. É percebido que o Decreto nº 5.707/2006 traz apenas diretrizes genéricas sobre a capacitação de servidores federais. De qualquer sorte, esse Decreto prevê expressamente no seu art. 5º, I, o Plano Anual de Capacitação como instrumento da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Nesse sentido, **cumpra à Administração verificar, caso elaborado (nos moldes do inciso XI do art. 3º) o plano anual de capacitação da instituição, se o curso a ser contratado encontra-se em conformidade com esse plano, bem como em consonância com os princípios e as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal.**

³ Escolas de Governo

Art. 4º Para os fins deste Decreto, são consideradas escolas de governo as instituições destinadas, precipuamente, à formação e ao desenvolvimento de servidores públicos, incluídas na estrutura da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. As escolas de governo contribuirão para a identificação das necessidades de capacitação dos órgãos e das entidades, que deverão ser consideradas na programação de suas atividades.

II.3.2 – DO ENQUADRAMENTO NA HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO
(ART. 25, II, DA LEI Nº 8.666/1993)

32. A Constituição Federal, no art. 37, inciso XXI⁴, estabelece a obrigatoriedade de realização de processo licitatório sempre que a Administração Pública pretender contratar obras, serviços, realizar compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação. Com efeito, a obrigatoriedade da licitação constitui regra, afigurando-se excepcional a contratação direta, que somente pode ser efetuada nas hipóteses estritamente previstas em lei.

33. Tal imposição constitucional é reforçada pela Lei nº 8.666/1993, em seu art. 2º, *caput*. Vejamos:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

34. A mesma Lei, que regulamenta o inciso XXI do art. 37 da Constituição, prevê as hipóteses em que a Administração pode dispensar a realização de licitação, contratando diretamente. Deve-se ter em vista que tais casos são excepcionais no sistema, pois a regra é a necessidade de realização do procedimento licitatório prévio a toda e qualquer contratação.

35. O art. 25 da Lei de Licitações prevê em seu *caput* e nos seus três incisos as situações que, devidamente justificadas pela Administração, possibilitam a contratação de obras, compras ou serviços com inexigibilidade de licitação.

36. Importa diferenciar a dispensa de licitação, prevista no art. 24 da Lei nº 8.666/1993, da inexigibilidade de licitação, prevista no art. 25 da mesma Lei. A princípio, ambas as hipóteses são de exceção à regra que obriga à licitação, entretanto, há um critério objetivo para diferenciar as situações nas quais incidirá uma ou outra: a viabilidade de competição.

37. Na dispensa de licitação do art. 24, apesar de a lei facultar a contratação direta, a licitação é viável, pois há possibilidade de, deflagrado o certame, diversas empresas interessadas disputarem o contrato. Existe competição no mercado, ao menos em tese. Nos casos de inexigibilidade, ao contrário, é absolutamente inviável a competição, seja pela exclusividade do fornecedor, seja pela singularidade dos serviços técnicos, seja pela natureza artística e pela consagração pública do indivíduo a ser contratado. Os serviços ou bens só podem ser adquiridos por determinada empresa ou indivíduo, dadas as suas características singulares.

⁴ 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:

[...]

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.

38. Dessa forma, a contratação direta, sob a modalidade de inexigibilidade ou dispensa de licitação, requer o atendimento de diversos requisitos, em razão da rigidez imposta à Administração para o dispêndio do dinheiro público.

39. O caso destes autos trata da solicitação de pagamento de taxa de inscrição para participação de servidor em evento, ou, em outros termos, de contratação direta para fins de capacitação de servidor em curso externo.

40. Determina a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 25, inciso II, que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a *contratação de serviços técnicos* enumerados no art. 13 do mesmo diploma legal, dentre os quais se observa o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, desde que, configurada a singularidade de sua natureza e a notória especialização do profissional ou da empresa a ser contratada:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

II - **para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

41. Da leitura do art. 13, inciso VI, da Lei de Licitações⁵, destacamos que *"consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal"*:

42. No que diz respeito a esse artigo, a própria Lei determina que tais serviços serão contratados mediante licitação na modalidade concurso, ressalvadas as hipóteses de inexigibilidade de licitação. Dispõe o art. 13, § 1º, da Lei nº 8.666/1993:

Art. 13 (...)

[...]

§ 1º Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração.

43. Dessa forma, da combinação do disposto no inciso II do art. 25 com o inciso VI do art. 13, ambos da Lei nº 8.666/1993, temos que a inscrição de servidores para a participação em cursos abertos de capacitação e treinamento pode ser enquadrada como hipótese de inexigibilidade de licitação, desde que atendidos os comandos da norma.

44. O Tribunal de Contas da União – TCU já dirimiu controvérsias acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação, na modalidade de inexigibilidade, de cursos externos, tendo considerado que:

"... as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de

⁵ Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:

[...]

VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

inexigibilidade de licitação prevista no inciso II." (Decisão 439/98-Plenário. Sessão 15/07/1998. DOU 23/07/1998).

45. O tema restou sumulado pelo verbete 252/2010, que definiu que:

A **inviabilidade de competição** para a **contratação de serviços técnicos**, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da **presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado**, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, **natureza singular do serviço e notória especialização** do contratado.

46. Também o Professor J. U. Jacoby Fernandes⁶ refere-se ao assunto como hipótese de inexigibilidade de licitação, já pacificada, quando se trata de curso fornecido por instituição privada ao público em geral:

"É também **inexigível a licitação para a matrícula de servidor em curso de treinamento oferecido por instituição privada de treinamento, porque esses eventos são realizados em períodos determinados, mostrando-se inviável a competição.** Contudo, para a realização de seminários fechados, promovido por qualquer dessas mesmas instituições, é, em princípio, exigível a licitação, porque o interesse e conveniência de treinamento podem ser determinados pela Administração, ao contrário do caso anterior, em que a oportunidade é ditada pelas instituições."

47. A Orientação Normativa da AGU nº 18/2009 veio consolidar a possibilidade, em tese, de contratação de cursos para treinamento e aperfeiçoamento de servidores por meio de inexigibilidade, contanto que restem configurados os requisitos que o TCU vem impondo para esse tipo de contratação direta. Veja-se o conteúdo da referida ON:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 18, DE 1º DE ABRIL DE 2009.

CONTRATA-SE POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 25, INC. II, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, CONFERENCISTAS PARA MINISTRAR CURSOS PARA TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL, OU A INSCRIÇÃO EM CURSOS ABERTOS, DESDE QUE CARACTERIZADA A SINGULARIDADE DO OBJETO E VERIFICADO TRATAR-SE DE NOTÓRIO ESPECIALISTA.

REFERÊNCIA: art. 25, inc. II, da Lei 8.666, DE 1993; Decisões TCU 535/1996-Plenário e 439/1998-Plenário.

48. Importante anotar que, tanto a AGU como o TCU dispõem sobre o cabimento da inexigibilidade de licitação fundada no art. 25, II, combinado com o art. 13, VI, da Lei nº 8.666/1993, somente para a **contratação de cursos ABERTOS a terceiros**, sendo que os cursos fechados devem ser objeto de licitação. Sobre a conceituação do que sejam cursos abertos ou fechados, a fundamentação da Orientação Normativa nº 18 da Advocacia-Geral da União é clara. Vejamos:

"Parece pertinente, ainda, distinguir os denominados cursos abertos dos fechados. Os cursos abertos são aqueles que permitem a participação de quaisquer interessados, sendo fixados e programados pelo seu realizador. São, portanto, acessíveis a qualquer pessoa interessada na sua proposta. Os cursos fechados são voltados para grupos certos e determinados de indivíduos, elaborados de acordo com metodologia e horários previamente fixadas pelo contratante. De conseguinte, não são acessíveis a qualquer interessado, mas apenas àqueles integrantes do quadro de quem os contrata."

49. Tem-se, então, que o pagamento de inscrição de servidores para participação em eventos abertos a terceiros é feito mediante inexigibilidade de licitação, fundada no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que demonstrados os requisitos necessários.

⁶ *Contratação Direta sem Licitação*. Editora Fórum: 7ª Ed, 2ª Tiragem, 2008, Belo Horizonte, p. 543.

50. A inviabilidade de competição, que justifica a contratação de cursos abertos por inexigibilidade, não reside, por si só, na exclusividade, mas, sobretudo, na hipótese de haver critérios objetivos numa licitação.

51. Não é razoável que a Administração realize licitação para treinamento porque os profissionais ou empresas são incomparáveis, com características próprias e subjetivas. A adoção de uma licitação do tipo menor preço, por exemplo, poderia conduzir à obtenção de uma qualidade inadequada ou deficiente. A partir das qualidades e das qualificações do palestrante do curso, se auferirá os requisitos da **singularidade do objeto e da notória especialização do profissional**. Devem ser levados em conta critérios como a didática do ministrante, o conhecimento do assunto, a experiência profissional, dentre outras, de forma a legitimar a contratação dos serviços técnicos profissionais especializados de forma direta, por inexigibilidade.

52. Destaca-se que, segundo Marçal Justen Filho⁷, *“a contratação direta não significa inaplicação dos princípios básicos que orientam a atuação administrativa. Nem se caracteriza uma livre atuação administrativa. O administrador está obrigado a seguir um procedimento administrativo determinado, destinado a assegurar (...) a prevalência dos princípios jurídicos fundamentais. Permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes. (...)”*.

II.3.3 – DO ATENDIMENTO DOS REQUISITOS

53. Do exposto acima, retiram-se os seguintes requisitos para a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, para a inscrição de servidores em cursos externos de capacitação: a) tratar-se de **serviço técnico enumerado no art. 13 da Lei nº 8.666/1993**; b) o serviço ser de **natureza singular**; e c) a **notória especialização do profissional ou da empresa a ser contratada** (sendo vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação).

54. Cumprido, portanto, à Administração, verificar o adimplemento desses requisitos para a regular procedência do pleito. A demonstração de tais elementos é indispensável para se proceder à contratação com fundamento no art. 25, II da Lei nº 8.666/1993.

55. Quanto ao primeiro requisito, tem-se que a participação de servidores em cursos de capacitação enquadra-se no rol taxativo do art. 13 da Lei nº 8.666/1993, conforme seu inciso VI, que prevê que são considerados serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

56. Quanto aos dois outros requisitos, mesmo estando a escolha do curso adstrita à discricionariedade da Administração, **é necessária a comprovação da singularidade do objeto e da notória especialização do profissional ou empresa.**

II.3.3.1 – DA NATUREZA SINGULAR DO SERVIÇO

57. O requisito da singularidade do objeto já foi analisado pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 439/1998, que assim entendeu:

“22. Existem, portanto, limitações à aplicabilidade do art. 25 da Lei nº 8.666/93 ao treinamento de servidores. **Os cursos mais básicos e convencionais não devem ser**

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11 ed. São Paulo: 2005, Dialética, p. 281.

contratados com inexigibilidade de licitação, pois, no caso, a diferença entre os serviços prestados por um ou outro licitante tende a ser mínima, sem prejuízo do objetivo do treinamento.

(...)

24. Aliás, a natureza singular do serviço é uma das exigências constantes da Lei para a caracterização da inexigibilidade de licitação. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes detalha com clareza o inciso 11 do art. 25 da Lei de Licitações: "A inviabilidade da competição ocorrerá na forma desse inciso se ficar demonstrado o atendimento dos requisitos, que devem ser examinados, na seguinte ordem: a) referentes ao objeto do contrato: que se trate de serviço técnico; a que o serviço esteja elencado no art. 13 da Lei nº 8.666/93; que o serviço apresente determinada singularidade; que o serviço não seja de publicidade ou divulgação; b) referentes ao contratado: que o profissional detenha a habilitação pertinente; que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido; que a especialização seja notória; que a **notória especialização esteja relacionada com a singularidade pretendida pela Administração.**" ('in' Contratação Direta sem Licitação, Brasília Jurídica, 1ª ed., 1995, pág. 306).

(...);

27. Quanto à singularidade do objeto, esta existirá desde que se trate de treinamento diferenciado em relação ao convencional ou rotineiro do mercado. É singular, por exemplo, um curso de Qualidade Total perfeitamente adaptado em relação às diretrizes do programa de qualidade implantado no órgão contratante. Por outro lado, não há singularidade num curso sobre a mesma disciplina baseado apenas nas teorias existentes e em programas usualmente praticados.

(...);

45. Retomando à proposta de decisão em estudo, consideramos desnecessário firmar entendimento quanto à inexigibilidade de licitação para inscrição de servidores em cursos abertos a terceiros.

46. Os cursos abertos para os quais não cabe licitação são aqueles inusitados, quer por não haver previsão de sua repetição, quer pela indiscutível notoriedade do instrutor, ou ainda aqueles oferecidos por uma única empresa. Em todos os casos o texto da Lei é suficientemente claro: há inviabilidade de competição.

47. Para os cursos regularmente oferecidos por mais de uma empresa, não há que se falar em inexigibilidade, pois não há singularidade no objeto e, portanto, a competição é perfeitamente possível. O que pode ocorrer é o desinteresse dos prestadores do serviço em participarem de certame licitatório, o que caracterizaria a hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso V do, art. 24 (licitação vazia)."

58. Sobre esse caráter singular do evento (objeto) a ser contratado, leciona Jacoby Fernandes⁸:

Singular é a característica do objeto que o individualiza, distingue dos demais. É a presença de um atributo incomum na espécie, diferenciador. A singularidade não está associada à noção de preço, de dimensões, de localidade, de cor ou forma.

59. Percebe-se, portanto, que para atender o requisito da singularidade, deve o curso ser inusitado, revelando tratamento diferenciado em relação ao convencional ou rotineiro no mercado. Isso porque, segundo a AGU e o TCU, **serviço singular é todo aquele que verse sobre "treinamento diferenciado em relação ao convencional ou rotineiro do mercado"**.

60. Ademais, a singularidade do objeto também está na pertinência entre as características especiais do curso fornecido e sua aplicação aos objetivos institucionais da UFOPA. A existência dessa ligação entre as características especiais do curso e sua aplicação aos objetivos institucionais determina o caráter singular do curso para a Administração Pública.

61. É necessário a Administração demonstrar que o evento escolhido é diferente dos demais existentes no mercado. O administrador deve apresentar elementos capazes de

⁸ *Contratação Direta sem Licitação*. Editora Fórum: 7ª Ed, 2ª Tiragem, 2008, Belo Horizonte, p. 596.

demonstrar que o curso que pretende contratar apresenta qualidades que o individualize, tornando-o distinto dos demais, ao ponto de ser objeto de contratação direta. O que o curso tem de incomum? Que peculiaridades possui? Que diferença faz para a UFOPA contratar esse curso ao invés de qualquer outro sobre o tema? Nesses parâmetros reside a singularidade.

62. Para uma melhor elucidação do tema, importante expor o conteúdo da Súmula nº 264/2011 do TCU:

"A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização **somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular**, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, **grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação**, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993" (TC-012.209/2009-3, Acórdão nº 1.437/2011-Plenário).

63. Um curso de caráter singular possui uma carga de particularidade, sendo incomum, diferente dos demais, rotineiros no mercado, não sendo possível, portanto, aferi-lo com base em critérios objetivos. Por esse motivo que é imprescindível a demonstração de singularidade do curso a ser contratado, tendente a comprovar que há inviabilidade de competição, inerente à inexigibilidade de licitação.

II.3.3.2 – DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DO PROFISSIONAL OU EMPRESA

64. Quanto à notória especialização, é necessário que a Administração se certifique sobre a atividade que o profissional ou empresa se predispõe a realizar. É preciso ressaltar que o conceito de notória especialização, contido no § 1º do art. 25 da Lei 8.666/1993, refere-se a requisitos relacionados com as atividades do profissional ou da empresa, considerando inclusive seu corpo técnico, que permitam inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

65. É essencial que a Administração se certifique da notória especialização do profissional ou da empresa que prestará o serviço. É preciso que se entenda a importância de tal certificação, pois não se trata de mera formalidade, mas sim de uma condicionante para que a inexigibilidade se dê através do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.

66. A Lei nº 8.666/1993, art. 25, § 1º, conceitua esse requisito nos seguintes termos:

Art. 25. (...)

[...]

§ 1º **Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.**

67. Nesse mesmo sentido, exemplifica o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho⁹:

Para a contratação direta, devem os profissionais ou as empresas revestir-se da qualificação de notória especialização, ou seja, aqueles que desfrutam de prestígio e

⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17º Ed, Rio de Janeiro, 2007.

reconhecimento no campo de sua atividade. Tal conceito deve decorrer de vários aspectos, como estudos, experiências, publicações, desempenho anterior, aparelhamento, organização, equipe técnica e outros do gênero. Por outro lado, é preciso que a Administração conclua que o trabalho a ser executado por este profissional seja essencial e o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato [...].

68. Assim, para se avaliar a notoriedade da especialização do profissional ou da empresa, a Administração pode ser basear em aspectos como estudos desenvolvidos, experiência profissional, desempenhos anteriores, publicações, aparelhamento, organização, equipe técnica, dentro outros relacionados com as atividades a serem prestadas.

69. Além disso, o conceito e o reconhecimento do profissional ou empresa no campo de sua especialidade, a serem demonstrados nas formas aqui descritas, devem ser capazes de permitir que se infira "*que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato*", conforme parte final do art. 25, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

70. Naturalmente, esse procedimento de aferição do gestor deve se fundar numa demonstração de comprovação, por meio de elementos documentais hábeis a revelar tal especialização, considerando o profissional ou a empresa a qual se pretende contratar essencial e o mais adequado para o atendimento da demanda, não devendo apenas se basear na descrição das atividades econômicas apresentadas no comprovante de inscrição e/ou de situação cadastral.

II.3.4 – DO ATENDIMENTO DO ART. 26 DA LEI Nº 8.666/1993

71. Cumpre observar que, a respeito da formalização dos processos de contratação direta, dispõe o art. 26 da Lei nº 8.666/1993 sobre a obrigatoriedade de se justificar a contratação, a escolha do fornecedor ou executante e o preço contratado, bem como determina o envio do procedimento à autoridade superior para fins de ratificação e publicação na imprensa oficial. Vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, **as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas**, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107/2005 – DOU 07.04.2005)

Parágrafo único. **O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:**

[...]

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

[...]

72. A discricionariedade da Administração em escolher o curso de treinamento para o servidor deve-se aliar à necessidade administrativa e à qualidade perseguida, nunca à simples vontade do administrador. As contratações nesses casos devem ser bem lastreadas nas razões de escolha do contratado e na especial necessidade de capacitação a ser atendida.

73. É sempre essencial, na contratação de serviços de capacitação de servidores, que a entidade contratante apresente **justificativa detalhada da adequação do conteúdo a ser ministrado às necessidades da Administração**. Faz-se mister a demonstração, no caso em

concreto, da relevância e necessidade da contratação do serviço, conforme cronograma oferecido, bem como da pertinência da capacitação com as atividades desempenhadas pelo servidor que participará do curso.

74. No tocante à **razão de escolha do fornecedor ou executante**, esta se confunde com a relação que a Administração deve fazer entre a notoriedade do profissional ou da empresa a ser contratada e a execução daquele serviço de natureza singular, devendo ser justificado nos autos, nesses moldes, o porquê da escolha de determinado profissional ou empresa.

75. Quanto à **justificativa do preço**, a doutrina e a jurisprudência pacificaram o entendimento de que, em casos de inexigibilidade de licitação, a razão do preço a ser pago se faz mediante a comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas. Essa também é a orientação da AGU, vinculante para esta Procuradoria, conforme conteúdo da ON nº 17/2009, logo abaixo:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 17/2009

É OBRIGATÓRIA A JUSTIFICATIVA DE PREÇO NA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, QUE DEVERÁ SER REALIZADA MEDIANTE A COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ÓRGÃOS PÚBLICOS OU PESSOAS PRIVADAS.

INDEXAÇÃO: INEXIGIBILIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA. JUSTIFICATIVA DE PREÇO. PROPOSTA. CONTRATADA.

REFERÊNCIA: art. 26, parágrafo único, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993; Despacho do Consultor-Geral da União nº 343/2007; Informativo NAJ/RJ, ANO 1, Nº 1, jun/07, Orientação 05; Decisão TCU 439/2003-Plenário, Acórdãos TCU 540/2003-Plenário, 819/2005-Plenário, 1.357/2005-Plenário, 1.796/2007-Plenário.

76. Segundo trecho do fundamento dessa Orientação Normativa:

"A justificativa de preço nas contratações diretas é requisito legalmente exigido pela Lei de Licitações e Contratações (art. 26, parágrafo único, inc. III), que comina inclusive a responsabilidade solidária de todos os participantes nos casos de superfaturamento de preços (§ 2º do art. 25). Não obstante esse fato, há controvérsia acerca da forma como a justificativa deve ser apresentada. A justificativa do preço nos casos de inexigibilidade não pode ser realizada à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores. Se inexigível o certame, a proponente é a única a atender as necessidades do órgão contratante. Destarte, a justificativa há de fazer-se de acordo com os preços cobrados pelo fornecedor ou prestador exclusivo em contratos firmados com outras pessoas físicas ou jurídicas. É a demonstração da compatibilidade dos preços praticados pela própria empresa contratada que deve constar dos autos. Indispensável, para aprovação jurídica do procedimento, que sejam juntados documentos e informações que atestem que o preço proposto seja equivalente aos demais por ela mesma cobrados de outros clientes."

77. Sobre o assunto, oportuno tratar aqui, no que se refere a contratações por inexigibilidade de licitação, o conteúdo do § 2º do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, que estabelece a responsabilidade de agentes públicos e particulares envolvidos, no caso de comprovação de superfaturamento nessas contratações, conforme segue:

Art. 25 (...)

[...]

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

78. Prevê o *caput* do art. 26 da Lei nº 8.666/1993 que as situações de inexigibilidade referidas no art. 25 serão publicadas na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para eficácia dos atos.

79. Em que pese o disposto no texto legal, conforme entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.336/2006 – Plenário¹⁰, por força do princípio da economicidade, entende-se que o ato de inexigibilidade dispensa sua publicação no Diário Oficial em razão do pequeno valor da contratação, isto é, desde que esteja abaixo do limite de R\$ 8.000 (oito mil reais), disposto no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666 /1993.

80. Tal entendimento foi corroborado pela Orientação Normativa AGU nº 34/2011. Veja-se:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 34, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2011

"AS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE (ART. 25) E DISPENSA DE LICITAÇÃO (INCISOS III E SEQUINTE DO ART. 24) DA LEI Nº 8.666, DE 1993, CUJOS VALORES NÃO ULTRAPASSEM AQUELES FIXADOS NOS INCISOS I E II DO ART. 24 DA MESMA LEI, DISPENSAM A PUBLICAÇÃO NA IMPRENSA OFICIAL DO ATO QUE AUTORIZA A CONTRATAÇÃO DIRETA, EM VIRTUDE DOS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA, SEM PREJUÍZO DA UTILIZAÇÃO DE MEIOS ELETRÔNICOS DE PUBLICIDADE DOS ATOS E DA OBSERVÂNCIA DOS DEMAIS REQUISITOS DO ART. 26 E DE SEU PARÁGRAFO ÚNICO, RESPEITANDO-SE O FUNDAMENTO JURÍDICO QUE AMPAROU A DISPENSA E A INEXIGIBILIDADE."

INDEXAÇÃO: HIPÓTESE, INEXIGIBILIDADE, DISPENSA, LICITAÇÃO, FIXAÇÃO, VALOR, LIMITAÇÃO, DISPOSIÇÃO, LEGISLAÇÃO FEDERAL, DESNECESSIDADE, PUBLICAÇÃO, ATO ADMINISTRATIVO, AUTORIZAÇÃO, CONTRATAÇÃO, IMPRENSA OFICIAL, CUMPRIMENTO, PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL, ECONOMIA, EFICIÊNCIA, AUSÊNCIA, PREJUÍZO, OBSERVÂNCIA, REQUISITOS, LEI, MANUTENÇÃO, FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA, AMPARO TÉCNICO, REQUISITOS, MODALIDADE.

REFERÊNCIA: Art. 37, inc. XXI, da CF; arts. 24, 25 e 26 da Lei nº 8.666, de 1993; Acórdão TCU 1336/2006 - Plenário.

PROCESSO Nº 00400.010939/2010-50

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMSM

81. Assim, com base no princípio da economicidade, e, conforme a ON AGU nº 34/2011 e o Acórdão do TCU 1.336/2006, será possível dispensar a publicação na imprensa oficial do ato de inexigibilidade cujo valor seja igual ou inferior ao limite para dispensa em função do valor (art. 24, I e II da Lei nº 8.666/1993), sem prejuízo da utilização de meios eletrônicos de publicidade dos atos e da observância dos demais requisitos do art. 26, respeitando-se o fundamento jurídico que amparou a inexigibilidade.

II.3.5 – DA VERIFICAÇÃO DA REGULARIDADE DA EMPRESA OU PROFISSIONAL

82. Compete à Administração verificar, por ocasião de cada contratação, se constam dos autos documentos comprobatórios da regularidade da contratada perante a Receita Federal (art. 193 do CTN), o INSS (art. 195, §3º, da CF88), o FGTS (art. 2º da Lei nº 9.012/1995) e a Justiça do Trabalho (Lei nº 12.440/2011), bem como consultar o Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF, o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas - CEIS (www.portaltransparencia.gov.br) e o Cadastro Integrado de Condenações por Ilícitos Administrativos – CADICON (<https://contas.tcu.gov.br/cadicon/procura>), à busca de registros potencialmente impeditivos da celebração do contrato.

¹⁰ "9.2. determinar à Secretaria de Controle Interno do TCU que reformule o "SECOI Comunica n.º 06/ 2005", dando-lhe a seguinte redação: "a eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade de licitação a que se refere o art. 26 da Lei 8.666/93 (art. 24, incisos III a XXIV, e art. 25 da Lei 8.666/93), está condicionada a sua publicação na imprensa oficial, salvo se, em observância ao princípio da economicidade, os valores contratados estiverem dentro dos limites fixados nos arts. 24, I e II, da Lei 8.666/93". (TCU. Acórdão nº 1.336/ 2006 -DOU de 07/08/2006)

83. Além desses instrumentos de verificação de habilitação do contratado, deve, ainda, a Administração consultar o Cadastro Informativo de créditos não quitados do Setor Público Federal (CADIN) antes da contratação, em atendimento ao art. 6º, inciso III, da Lei nº 10.522/2002.

II.3.6 – DO INSTRUMENTO CONTRATUAL

84. Quando da celebração da contratação, deve a Administração observar as regras do art. 62 da Lei nº 8.666/1993¹¹, que dispõe sobre os casos em que obrigatória a formalização de um instrumento de contrato, bem como sobre as hipóteses em que o termo de contrato pode ser substituído por outros instrumentos hábeis.

85. Segundo o referido dispositivo, **o instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis**, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. Em todos esses instrumentos, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 da Lei nº 8.666/1993 (§ 2º, art. 62), que estabelece as cláusulas necessárias em todo contrato administrativo.

II.3.7 – DA INDICAÇÃO DE RECURSOS

86. Por fim, no intuito de evitar que a Administração celebre contratos sem que disponha de recursos orçamentários para honrar as obrigações pecuniárias deles decorrentes, **o presente procedimento deve ser instruído com a declaração de existência de disponibilidade orçamentária para cobertura da despesa.**

III – CONCLUSÃO

87. À vista de todo o exposto, abstraídas as questões técnicas, econômicas e financeiras, e resguardado o poder discricionário do Gestor quanto à oportunidade e conveniência da prática do ato administrativo, temos que, **observados os contornos alinhavados pela presente manifestação jurídica referencial, será viável se proceder com a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com base no art. 25, inciso II, c/c art. 13, inciso VI, da Lei nº 8.666/1993, para os casos de pagamento de inscrição de servidores em cursos e eventos abertos de capacitação.**

88. Registre-se que **a análise jurídica individualizada desses procedimentos poderá ser dispensada, nos termos da Orientação Normativa nº 55/2014-AGU, caso a Administração ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da presente**

¹¹ Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 1º A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

§ 2º Em "carta contrato", "nota de empenho de despesa", "autorização de compra", "ordem de execução de serviço" ou outros instrumentos hábeis aplica-se, no que couber, o disposto no art. 55 desta Lei.

[...]

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

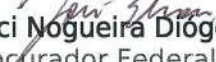
manifestação jurídica referencial. Adotada essa providência em cada processo, não se afigurará necessário o encaminhamento dos autos à Procuradoria Federal junto à UFOPA.

89. Em havendo, contudo, peculiaridades que escapem aos contornos gizados pela presente manifestação jurídica referencial, o processo deverá ser submetido a esta Procuradoria, para análise jurídica individualizada. Isto é, na hipótese de haver em algum caso concreto dúvida jurídica que o parecer referencial não permita dirimir, ou situação que, por qualquer razão, recomende análise jurídica individualizada, caberá à Administração encaminhar o processo a esta Procuradoria para o competente exame, indicando o objeto da controvérsia persistente.

90. Por derradeiro, chamamos a atenção para o fato de que os processos envolvendo as demais hipóteses de contratação direta deverão, ainda, continuar sendo analisados individualmente pela Procuradoria, nas hipóteses em que a lei assim exigir, ressalvado o disposto na Orientação Normativa nº 46/2014-AGU¹², que, nos termos nela especificados, determina não ser mais obrigatória a manifestação jurídica nas contratações de pequeno valor com fundamento no art. 25 da Lei nº 8.666/1993.

91. Contudo, mesmo com o advento dessa Orientação Normativa, em havendo dúvidas jurídicas quanto ao procedimento a ser adotado, até para fins de segurança jurídica, deve a Administração formular consultas a esta Procuradoria Federal.

Santarém, em 29 de junho de 2015.


José Eliaci Nogueira Diógenes Júnior
Procurador Federal/AGU
Procurador-chefe junto à UFOPA


Michelli Rosana Graef
Assistente em Administração
SIAPE 1795325 – OAB-PA nº 19.867

¹² ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 46, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2014
O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.010069/2012-81, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:
SOMENTE É OBRIGATÓRIA A MANIFESTAÇÃO JURÍDICA NAS CONTRATAÇÕES DE PEQUENO VALOR COM FUNDAMENTO NO ART. 24, I OU II, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, QUANDO HOUVER MINUTA DE CONTRATO NÃO PADRONIZADA OU HAJA, O ADMINISTRADOR, SUSCITADO DÚVIDA JURÍDICA SOBRE TAL CONTRATAÇÃO. APLICA-SE O MESMO ENTENDIMENTO ÀS CONTRATAÇÕES FUNDADAS NO ART. 25 DA LEI Nº 8.666, DE 1993, DESDE QUE SEUS VALORES SUBSUMAM-SE AOS LIMITES PREVISTOS NOS INCISOS I E II DO ART. 24 DA LEI Nº 8.666, DE 1993.
LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS