



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO AO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E  
TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO  
PROCURADORIA DO IF SERTÃO PE  
RUA CORONEL AMORIM, 76, CENTRO, TELEFONE: (87) 21012379

**PARECER n. 00259/2017/PROC/PFIFERTÃO PERNAMBUCANO/PGF/AGU**

**NUP: 23200.002110/2017-10**

**INTERESSADOS: IF SERTÃO PE - CAMPUS ZONA RURAL**

**ASSUNTOS: Análise jurídica de contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação.**

**EMENTA: Parecer Referencial**, na forma da Portaria nº 262/2017 da PGF/AGU. Pagamento de Taxa de inscrição para evento de capacitação de servidores. Inexigibilidade de licitação. Art. 25, II, e §1º c/c art. 13, VI, todos da lei nº 8.666/93.

**I – RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão de execução da Procuradoria-Geral Federal por força do artigo 38, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93 para análise e emissão de parecer jurídico acerca da contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, do serviço descrito nos documentos de fls. 11/13, qual seja, participação dos servidores: Francisco Manoel Xavier, Marcelo Fernandes Vieira de Abreu, Tatiane Grasielle Lopes da Silva, Clébson José dos Santos, Jarbas Lopes Ibrain Junior, André Rodrigues de Araújo, Deyvid Wilkerson de Souza Nogueira e Wellington Santos Nunes no evento intitulado “Retenção na Fonte de Tributos e Contribuições Sociais (IRPF/PIS/COFINS/CSLL/INSS/ISS), com Destaque para a Nova EFD-REINF”, a ser realizado nos dias 16 a 18 de agosto de 2017, na cidade do Rio de Janeiro-RJ.

2. **Preliminarmente, cumpre salientar que, a partir do ano de 2017, todos os processos de compras e aquisições, antes de sua formalização, devem ser cadastrados no Sistema de Gestão de Projetos, nos termos da Portaria n. 11, de 23/12/2016, sob pena de devolução dos processos, ao setor requisitante, que desatendam este requisito de ordenação processual. No caso dos autos, apesar de não acostada a comprovação desse cadastro, verifica-se, em anexo, que houve o registro no aludido sistema.**

3. Em sequência, observa-se que o processo administrativo em epígrafe está instruído, dentre outros, com os seguintes documentos:

- a) Solicitação de inclusão dos servidores para participação no evento em tela com as manifestações das chefias imediatas: Tatiane Grasielle Lopes, Jarbas Lopes Ibrain Jr., Clébson José dos Santos, André Rodrigues de Araújo, Deyvid Wilkerson de Souza, Francisco Manoel Xavier, Marcelo Fernandes Vieira Abreu e Wellington Santos Nunes (fls. 01, 04, 05, 07 e 10, respectivamente);
- b) Programação do curso (fl. 11/15);
- c) *Curriculum Vitae* do palestrante (fls. 16/18);
- d) Notas de Empenho (fls. 22/24);
- e) Autorização para abertura de processo (fl. 25);

- f) Declaração da existência de crédito orçamentário para o atendimento da despesa em questão seguido de CONRAZÃO (fls. 28/29);
- g) Desistência de servidora (fl. 30);
- h) Proposta Comercial (fls. 31/33);
- i) Termo de Referência (fls. 34/42);
- j) Autorização de serviço (fl. 43);
- k) Documentos de regularidade da empresa (fls. 44/50);
- l) Minuta de Contrato (fls. 53/60);
- m) Termo de Justificativa para Inexigibilidade (fl. 62);
- n) Consulta Jurídica (fl. 67).

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

## **II – DO PARECER REFERENCIAL**

4. É importante mencionar que, recentemente, houve a publicação da Portaria nº 262 da PGF/AGU, datada de 05 de maio de 2017 (e que corrobora a Orientação Normativa da AGU nº 55/2014). O citado normativo, em seu art. 3º, traz que “os órgãos de execução da PGF competentes para realizar atividades de consultoria jurídica, nos termos do art. 3º da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013, deverão priorizar a avaliação da possibilidade de elaboração de manifestações jurídicas referenciais”.

5. Segundo o parágrafo único do seu art. 1º, “considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos”.

6. No esteio do que trazido acima, fica evidente que, objetivando prestigiar especialmente o princípio da eficiência previsto no *caput* do art. 37 da Constituição da República, a Procuradoria-Geral Federal tem estimulado a elaboração de pareceres referenciais, dispensando a análise de processos repetitivos e que, comumente, restringem o trabalho da Procuradoria à conferência de documentos, sem que exista qualquer dúvida jurídica a ser dirimida. Situações como esta em tela parecem estar entre aquelas para que a PGF estimula a adoção de parecer referencial, como se exporá abaixo.

## **III – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA INSCRIÇÃO DE SERVIDOR EM CURSO OU CONGRESSO E SUA ADEQUAÇÃO AO PARECER REFERENCIAL**

7. Com efeito, a contratação de serviços técnicos profissionais especializados previstos no art. 13, inciso VI c/c, art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, especificamente a inscrição de servidores em cursos, congressos e atividades afins, comumente conhecida como pagamento de taxa de inscrição (na medida em que a concessão de diárias e/ou passagens foge da alçada da consultoria jurídica), configura-se em um processo administrativo bastante simples, em que a atividade da Procuradoria acaba por ser, basicamente, a de conferência dos documentos acostados aos autos e se as exigências legais foram atendidas. Não há complexidade jurídica e os casos se repetem sem qualquer variação efetiva, posto que a Administração já está completamente habituada à instrução desses feitos.

8. Já não bastasse, apesar da pouca complexidade desses processos, repetem-se às muitas dezenas anualmente, como facilmente se afere. Isso acaba por sobrecarregar a Procuradoria, que poderia dedicar mais tempo e atenção a processos diversos que realmente necessitem de maior cuidado. Igualmente, a obrigatoriedade de submeter os autos ao órgão de consultoria acaba por atrasar o fluxo do andamento administrativo do processo, sendo notório que nem sempre os requerimentos são iniciados com muita antecedência ao evento a que se pretende atender. Assim, não raro o processo chega para análise já com pedido de urgência, o que mais uma vez impacta não só nos serviços da Procuradoria, como também dos setores administrativos antecedentes. A supressão de uma etapa que, legalmente, goza de até 15 (quinze) dias para ser

feita, conforme o art. 42 da Lei nº 9.784/99, parece vir a calhar nesse caso, é fácil perceber.

9. Nesse diapasão, afigura-se observado o art. 2º da mencionada Portaria, o qual salienta que “são requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial: I - o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e II – a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos”.

10. Observado está sendo, pois, também o §3º do mesmo art. 2º, *in verbis*: “a manifestação jurídica referencial deverá conter capítulo específico destinado à demonstração dos requisitos enunciados no caput”.

11. **Diante do que acima desenvolvido, consoante o art. 3º, § 2º, da multicitada Portaria PGF/AGU nº 262/2017, “os processos que sejam objetos de manifestação jurídica referencial 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”. Assim, caberá à Administração afirmar cabalmente, em cada caso, que este se amolda à hipótese narrada neste parecer referencial, ficando dispensado, então, o envio dos autos à Procuradoria (mas não a instrução do processo administrativo, que deverá ser feita normalmente).** Desse modo, deverá a autoridade competente declarar nos autos que seguiu as orientações dadas no Parecer Referencial, e em conformidade com os modelos de documentos estabelecidos pela Comissão responsável pela elaboração de minutas de documentos necessários à formalização processual, no que tange às aquisições e contratações públicas, para padronização no âmbito do IF Sertão-PE, nos termos da Portaria n. 08, de 01/02/2017, e do Anexo I deste Parecer.

12. **Se a Administração entender, contudo, que a situação sob sua análise é distinta ou, ainda, possuir alguma dúvida jurídica específica (lembrando que, neste caso, há de atender também à Ordem de Serviço Conjunta AGU/PGF/PF IF SERTÃO – PE/REITORIA Nº 01/2013, de 23 de dezembro de 2013), deverá submeter o feito à análise deste órgão de consultoria, até porque, no esteio do art. 6º da Portaria em comento, “a existência de manifestação jurídica referencial não prejudica a atuação consultiva, de ofício ou por provocação em processos que tratem de matéria por ela abrangida”.**

#### IV – FUNDAMENTAÇÃO

13. A capacitação dos servidores públicos deve, sempre que possível, ser estimulada. O Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que institui a política e as diretrizes para o desenvolvimento de pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, dispõe em seu art. 3º, *in verbis*:

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;

14. Nos casos em que se pretende o pagamento de taxa de inscrição (e o custeio de diárias e/ou passagens), deverá o interessado preencher o formulário de solicitação de diárias e passagens (atualmente realizado, no IF Sertão-PE, através de modelo disponível no sítio oficial do IF, na Seção da Diretoria de Gestão de Pessoas[1]), inclusive justificando se sua viagem será feita em final de semana ou feriado, bem assim o eventual não atendimento do prazo de 15 dias de antecedência para a solicitação de diárias e passagens. **É igualmente imprescindível que haja a expressa anuência do superior hierárquico do servidor, na medida em que se atestará que o seu deslocamento é oportuno e conveniente para o serviço, não atrapalhando também o funcionamento da repartição, como explicitado abaixo.**

15. **Para tanto, deve-se sempre analisar no caso concreto se o momento da capacitação é o mais oportuno para a entidade.** Ou seja, se o afastamento do(s) servidor(es) não causará prejuízos ao serviço público; bem como se a entidade possui recursos para custear as despesas da capacitação.

16. Outro ponto indispensável **a ser sempre analisado diz respeito ao conteúdo dos eventos de capacitação, verificando se os mesmos contribuem para o desenvolvimento do(s) servidor(es) e se atendem aos interesses da autarquia.**

17. Sobre isso, tratando-se de parecer referencial, o solicitante deverá acostar aos autos declaração de sua chefia imediata com as afirmações citadas no item anterior, nos termos do modelo – Anexo II.

18. No presente caso, verifica-se que apenas a chefia imediata da servidora Tatiane Grasielle consignou à fl. 01 que o afastamento não causará prejuízos ao serviço público e que o conteúdo do evento de capacitação contribui para o desenvolvimento do servidor e atende aos interesses da Instituição; manifestando-se somente sobre este último ponto também a chefia imediata dos demais servidores Jarbas Lopes Ibrain, Clebson José, André Rodrigues, Deyvid Wilkerson de Souza, Francisco Manoel Xavier, Marcelo Fernandes Vieira Abreu e Wellington Santos Nunes. **No entanto, entende esta Procuradoria que, para garantir a completa instrução processual, faz-se necessário o pronunciamento da chefia imediata destes servidores também acerca da questão identificada no item “15” deste Parecer, qual seja, se o momento da capacitação é o mais oportuno para a entidade, no sentido de o afastamento não causar prejuízos ao serviço público, conforme modelo do Anexo II.**

19. Ainda quanto ao aspecto do conteúdo, vale lembrar que a Portaria Normativa n.º 1, de 27 de março de 2012, que regulamenta as normas e procedimentos para participação dos servidores do IF-Sertão-PE em eventos de capacitação, prevê em seu art. 30 que **“Não serão autorizadas participações em eventos externos: I – cujos conteúdos sejam contemplados em programações internas previstas no Plano de Capacitação do IF-SERTÃO-PE”.**

20. Para isto, o(s) servidor(es) solicitante(s) deverão comprovar nos autos que o evento de capacitação não está contemplado nas programações internas previstas no Plano de Capacitação do IF Sertão-PE vigente à época do requerimento. No caso dos autos, não há documento ou declaração hábil a cumprir este requisito, **omissão que deve ser sanada.**

21. O feito também deverá ser instruído com as informações sobre o evento e o valor da inscrição, além de termo de referência (Anexo III) e demais documentos citados ao longo deste parecer referencial. Não é demais lembrar que, para além do que se mencionará nesta manifestação, o TR deverá conter as condições de pagamento (em regra, de até 05 dias úteis se a contratação não superar os R\$ 8 mil), as responsabilidades das partes, as sanções incidentes, os valores a serem despendidos, a forma de execução e a fundamentação legal. **No caso em tela, o Termo de Referência foi juntado às fls. 34/42.**

#### **DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA**

22. Dentro da sistemática adotada pela Lei n.º 8.666/93, há situações em que é utilizada a expressão “licitação dispensada” (art. 17, I e II); em outras, aparece a expressão “licitação dispensável” (art. 24); e, finalmente, “licitação inexigível” (art. 25). Essas seriam as possibilidades mencionadas em lei, e de caráter excepcional, em que será possível a contratação direta, isto é, a contratação sem licitação.[2]

23. A diferença básica entre dispensa e inexigibilidade, é de que na primeira há a possibilidade de competição, enquanto na segunda inexistente a possibilidade de competição. Isso porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.”[3].

24. No presente caso, entende-se tratar de inexigibilidade, com base no art. 25, II da Lei 8666/93 e conforme Orientação Normativa n.º 18/09 da AGU.

*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;*

*ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 18, DE 1º DE ABRIL DE 2009 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 00400.015975/2008-95, 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: 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. INDEXAÇÃO: CONTRATAÇÃO. PROFESSOR. CONFERENCISTA. INSTRUTOR. TREINAMENTO. APERFEIÇOAMENTO. CURSO ABERTO. INEXIGIBILIDADE. SINGULARIDADE. NOTÓRIO ESPECIALISTA. REFERÊNCIA: art. 25, inc. II, da Lei 8.666, DE 1993; Decisões TCU 535/1996-Plenário e 439/1998-Plenário. JOSÉ ANTONIO DIAS TOFFOLI*

25. Ademais, o entendimento pela possibilidade de contratar esse tipo de serviço por meio de inexigibilidade veio sendo reiterado, como se pode notar dos seguintes julgados: Acórdão 654/2004 – 2º Câmara; Acórdão n. 1.915/2003 – Plenário; Acórdão n. 1.568/2003 – 1ª Câmara e Acórdão 412/2008 – Plenário.

26. Nesse sentido, o entendimento do Tribunal de Contas da União editou mais uma Súmula, *in verbis*:

Súmula 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. (Ac. 1.437/2011-P).

27. Nesse diapasão, a Administração deve analisar se a hipótese se refere à contratação de serviços técnico-profissionais especializados, prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, e com objeto singular, como disponibilizado no art. 25, II, da Lei 8.666/93.

28. O citado dispositivo exige que se reúnam, simultaneamente, três requisitos diferentes para que a situação seja enquadrada como inexigibilidade. Sobre tais requisitos, pronunciou-se o STJ no julgamento do Recurso Especial nº 704108, publicado em 16/05/05:

*A contratação de serviços sem licitação depende, portanto de três condições: 1) a enumeração do serviço no dispositivo legal supracitado (art. 13); 2) sua natureza singular, isto é, não basta estar enumerado no art. 13 da Lei 8.666/93, sendo necessário que o serviço se torne único devido à sua complexidade e relevância que torna inexigível a licitação; e 3) a notória especialização do profissional (conforme disposto no parágrafo 1º do art. 25). Assim, não é qualquer serviço descrito no art. 13*

*da Lei 8.666/93 que torna inexigível a licitação, mas aquele de natureza singular, que exige a contratação de profissional notoriamente especializado, cuja escolha está adstrita à discricionariedade administrativa. (grifos aditados).*

29. Quanto ao primeiro requisito, o entendimento do TCU e a Orientação da AGU postos mais acima superam quaisquer questionamentos a respeito do **enquadramento** da inscrição de servidores em curso aberto no rol do art. 13 da Lei 8.666/93:

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

*(...)*

*VI- treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;*

30. No que se refere ao segundo requisito, qual seja, singularidade do serviço a ser contratado, cumpre ressaltar que esta Procuradoria não possui competência para verificar se o evento em questão é, de fato, singular, e se a entidade realizadora do evento possui notória especialização. **Cabe à Administração analisar e fundamentar, caso a caso, o preenchimento desses pressupostos.**

31. Nesse sentido o Enunciado nº 07, do Manual de Boa Prática Consultiva da Advocacia-Geral da União:

*O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade.*

32. Dessa maneira, é sempre recomendável que a Administração procure justificar a singularidade do objeto conforme a doutrina entende que o requisito deva ser configurado, a saber:

*A singularidade, como textualmente estabelece a lei, é do objeto do contrato; é o serviço pretendido pela Administração que é singular, e não o executor do serviço. Aliás, todo profissional é singular, posto que esse atributo é próprio da natureza humana.*

*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[4].*

33. Para não restar dúvida ao Administrador, reproduza-se também lição de Hely Lopes de Meirelles sobre os tais serviços técnicos profissionais especializados de natureza *singular*:

*[...] são os prestados por quem, além da habilitação profissional técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral -, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. Bem por isso, Celso Antônio considera-os singulares, posto que marcados por características individualizadoras, que os distinguem dos oferecidos por outros profissionais do mesmo ramo[5].*

34. Note-se que, enquanto uns consideram que a singularidade reside no só fato de ser prestado por profissionais de notória especialização, outros aduzem que a tal singularidade é afeta *ao serviço*, não se encerrando na justificativa de gabarito profissional. A essa segunda corrente parece ter-se filiado o TCU, pelo que se depreende da Súmula transcrita mais acima. Nela, exige-se de forma diversa a comprovação da notória especialização e a da singularidade *do serviço*.

35. De sorte que, repita-se, é sempre recomendado que seja anexada manifestação

administrativa demonstrando efetivamente a comprovação dos requisitos de singularidade do objeto e da notória especialização, a fim de prezar não só pela legalidade dos atos administrativos – motivação do ato –, mas também evitar possível penalização dos responsáveis pela contratação em tela.

**36. Com efeito, consta do Termo de Referência, fls. 36/37, bem como do Termo de Justificativa para Inexigibilidade, à fl. 62, manifestação da Administração demonstrando os requisitos de singularidade e da notória especialização da contratada. Nos demais casos, o servidor interessado deverá juntar o Termo de Justificativa para Inexigibilidade – Anexo IV com as respectivas informações. Repita-se que a responsabilidade sobre tal afirmação é da Administração em cada caso concreto.**

37. Nesses pontos, como já foi dito, cabe a este Consultivo tão só fornecer – como fornecendo está - os elementos para que a Administração bem fundamente seus atos.

### **OBSERVÂNCIA DO ART. 26 DA LEI 8.666/93**

38. Comprovada a inviabilidade de realização de procedimento licitatório, e demonstrada a necessidade de contratação direta por meio de inexigibilidade, o corpo técnico deste Instituto Federal deverá observar, no que for pertinente, o artigo 26, parágrafo único, da Lei n. 8.666/93. Para fins de contratação direta, recomenda-se a observância do roteiro prático para contratação direta, elaborado pelo Tribunal de Contas da União[6]:

*“O processo administrativo de contratação direta por dispensa de licitação, com base nos incisos III a XXIV do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, e por inexigibilidade de licitação, ao amparo do art. 25 da mesma Lei, será instruído com os elementos previstos no art. 26 da Lei, observados os passos a seguir:*

- 1. solicitação do material ou serviço, com descrição clara do objeto - fl. 01/03, 04, 05, 07 e 10;*
- 2. justificativa da necessidade do objeto – fls. 34/35;*
- 3. caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, se for o caso; - Não se aplica ao presente caso;*
- 4. elaboração da especificação do objeto e, nas hipóteses de aquisição de material, da quantidade a ser adquirida - fls. 34/35;*
- 5. elaboração de projetos básico e executivo para obras e serviços – fls. 34/35 (Termo de Referência);*
- 6. anexação original das propostas – fl. 31 (cópia);*
- 7. anexação do original ou cópia autenticada (ou conferida com o original) dos documentos de regularidade exigidos – fls. 44/50;*
- 8. indicação dos recursos para a cobertura da despesa – fl. 28/29;*
- 9. razões da escolha do executante da obra ou do prestador do serviço ou do fornecedor do bem – fl. 62;*
- 10. declaração de exclusividade expedida pelo órgão competente, no caso de inexigibilidade; - Não se aplica ao presente caso*
- 11. justificativa das situações de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, com os elementos necessários à sua caracterização, conforme o caso – fl. 62;*
- 12. justificativa do preço – ausente;*
- 13. pareceres técnicos ou jurídicos;*
- 14. documento de aprovação dos projetos de pesquisa para aos quais os bens serão alocados; - Não se aplica ao presente caso;*
- 15. autorização do ordenador de despesa – fl. 43;*
- 16. comunicação à autoridade superior, no prazo de três dias, da dispensa ou da*

*situação de inexigibilidade de licitação;*

*17. ratificação e publicação da dispensa ou da inexigibilidade de licitação na imprensa oficial, no prazo de cinco dias, a contar do recebimento do processo pela autoridade superior;*

*18. inclusão de quaisquer outros documentos relativos à inexigibilidade;*

*19. assinatura de contrato ou documento equivalente."*

39. Necessário esclarecer que, como premissa para a realização de qualquer licitação, a Lei nº 8.666/93 estabelece, em seu art. 7º, a obrigatoriedade da existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do certame licitatório, implicando nulidade dos atos praticados a infringência desta norma. O próprio §9º e o Tribunal de Contas da União entendem que o projeto básico é obrigatório também e aplica-se, **no que couber, nas contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, o qual se encontra presente no processo em análise (Termo de Referência - fls. 34/42). O modelo de Termo de Referência a ser utilizado, repise-se, deve ser o apresentado no Anexo III.**

40. Quanto à **razão para a escolha**, já fora abordada acima, quando dos argumentos sobre a notória especialização e a singularidade do serviço. Assim, presentes as justificativas da singularidade do objeto e da notória especialização, dá-se por existente a justificativa de razão da escolha do fornecedor.

41. No que se refere à justificativa do preço, sabe-se que a Administração deverá, entre outras formalidades, justificar o preço da contratação pretendida, o que deve ser feito mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas, consoante previsão inserta na Orientação Normativa n. 17, de 1º de abril de 2009, da Advocacia Geral da União.

**ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 17, DE 1º DE ABRIL DE 2009 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 00400.015975/2008-95, 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:**

**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 I, 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.**

42. *In casu*, nota-se que foram anexados aos autos notas de empenho de outros órgãos públicos (fls. 22/24), com o objetivo de justificar o preço. No entanto, inobstante os preços estarem compatíveis com o valor da contratação pretendida, observa-se que os cursos foram promovidos pela Consultre Consultoria e Treinamento Ltda. em exercícios anteriores, o que não se enquadraria como mesmo curso, sobretudo em relação aos preços praticados, que a cada ano podem sofrer reajustes. **Assim, recomenda-se que a Administração envide esforços no sentido de justificar o preço da contratação pretendida mediante a comparação da proposta apresentada quanto ao objeto a ser contratado com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas, no que**

**tange ao mesmo objeto e, preferencialmente, no mesmo exercício financeiro. No caso de impossibilidade, deverá a Administração demonstrar tal fato, por meio de justificativa.**

43. Vale dizer que, para os próximos processos fundamentados neste Parecer, a Administração deverá fazer uso do Termo de Justificativa de Preço para expor a questão levantada no item anterior, conforme modelo do Anexo V.

44. Aponta-se, ademais, que devem ser sempre providenciadas em todos os processos subsequentes a este as certidões de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista da organizadora do evento, ficando o setor responsável incumbido de verificar a total regularidade no momento do empenho. No caso analisado, foram juntadas aos autos documentos referentes à regularidade da empresa a ser contratada (fls. 44/50), **cujos prazos deverão estar válidos no momento da contratação, a exemplo da Regularidade Fiscal Federal referente ao FGTS e à Receita Municipal, que já se encontram com os prazos de validade expirados.**

45. **Ainda nesse sentido, sugere-se que a Administração, caso a caso, verifique se consta algum registro de sanção aplicada às futuras contratadas, cujos efeitos as tornem proibidas de celebrar contrato administrativo e alcance a Administração contratante. Além do Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF e do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, são sistemas de consulta de registro de penalidades: (a) Lista de Inidôneos do Tribunal de Contas da União (<http://portal2.tcu.gov.br>); (b) Conselho Nacional de Justiça - CNJ (<http://www.cnj.jus.br>) e CADIN – Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados.**

46. No que tange à Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), fl. 49, vale a pena conferir a orientação do TCU, no bojo do Acórdão nº 1054 - TCU - Plenário, de 02/05/2012, para que a referida certidão seja exigida da empresa contratada por ocasião de cada pagamento, *in verbis*:

9.2. a todas as unidades centrais e setoriais do Sistema de Controle Interno dos Poderes Executivo, Legislativo e judiciário da União que orientem os órgãos e entidades a eles vinculados no sentido de que exijam das empresas contratadas, por ocasião de cada ato de pagamento, a apresentação da devida certidão negativa de débitos trabalhistas, de modo a dar efetivo cumprimento às disposições constantes dos artigos 27, IV, 29, V, e 55, XIII, da Lei nº 8.666, de 1993, c/c os artigos 1º e 4º da Lei nº 12.440, de 7 de julho de 2011, atentando, em especial, para o salutar efeito do cumprimento desta nova regra sobre o novo Enunciado 331 da Súmula de jurisprudência do TST, sem prejuízo de que a Segecex oriente as unidades técnicas do TCU nesse mesmo sentido.

47. **Além da documentação relativa às regularidades fiscal e trabalhista, aconselha-se a juntada aos autos da comprovação da declaração de cumprimento aos termos da Lei 9.854/99, consistente em não admitir trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos, na forma do art. 7º, XXXIII, da CF/88, falta que deve ser suprida. Igualmente, em cada caso concreto, a Administração deverá solicitar às contratadas esta declaração.**

48. Quanto à minuta contratual, anexa aos autos às fls. 53/60, nota-se que as cláusulas estabelecidas respeitam as exigências dadas pelo art. 55 da Lei n. 8.666/93.

49. **Nos demais casos, por ser este um Parecer Referencial, a Administração deverá observar, acaso não haja minuta contratual, a possibilidade de o instrumento contratual ser substituído pela nota de empenho, conforme estabelece o art. 62, caput, da Lei 8.666/93. Nessa hipótese, recomenda-se a inclusão das cláusulas necessárias do art. 55 no que for essencial à contratação.**

50. **Imperioso ressaltar que a Administração também deverá juntar aos processos**

**abarcados por este Parecer, a competente declaração orçamentária, com os recursos que farão frente às despesas pretendidas, concorde ao Anexo VI. No caso dos autos, este documento encontra-se à fl. 28.**

51. Cumpre destacar que o reconhecimento da inexigibilidade de licitação pelo ordenador de despesas deverá ser submetido no prazo de três dias à autoridade superior, para que esta a ratifique. **Para isso a Administração deverá se valer do modelo de Reconhecimento e Ratificação da Contratação, acostada como Anexo VII.** De acordo com o Parecer n.º GQ-191/AGU, considera-se autoridade superior aquela que na estrutura hierárquico-organizacional encontra-se imediatamente acima do agente que praticou o ato de reconhecimento.

52. **Ao seu turno, no que toca à publicação do ato administrativo que autoriza a contratação direta, nas hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação (incisos III e seguintes do art. 24), cujos valores não ultrapassem aqueles fixados nos incisos I e II, importa transcrever o teor das Orientações Normativas nº 33 e 34/2011 da Advocacia-Geral da União (AGU):**

ORIENTAÇÃO NORMATIVA 33/AGU

O ATO ADMINISTRATIVO QUE AUTORIZA A CONTRATAÇÃO DIRETA (ART. 17, §§ 2º E 4º, ART. 24, INC. III E SEQUENTES, E ART. 25 DA LEI Nº 8.666, DE 1993) DEVE SER PUBLICADO NA IMPRENSA OFICIAL, SENDO DESNECESSÁRIA A PUBLICAÇÃO DO EXTRATO CONTRATUAL.

ORIENTAÇÃO NORMATIVA 34/AGU

AS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE (ART. 25) E DISPENSA DE LICITAÇÃO (INCISOS III E SEQUENTES 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.

53. O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 236/2010-2ª Câmara (TC-027.159/2008-8 item 1.4.1.3, DOU de 05.02.2010, Seção 1, p. 133) quanto à publicação assim se pronunciou:

**Ementa:** Determinação à Universidade Federal do Paraná (UFPR) para que providencie a publicação no Diário Oficial da União dos processos de dispensa e de inexigibilidade de licitação (a que se refere o art. 24, incisos III a XXIV, e o art. 25 da Lei nº 8.666/1993), **salvo se, em observância ao princípio da economicidade, os valores contratados estiverem dentro dos limites fixados nos arts. 24, I e II, da Lei nº 8.666/1993, nos termos do seu art. 26.**

54. Nessa toada, no caso em análise a contratação importará em despesa de **R\$ 16.932,00 – dezesseis mil novecentos e trinta e dois reais (fl. 35, item 3), o que ultrapassa o limite previsto no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93[7] (como ocorre na grande maioria das situações análogas). Assim, neste caso SERÁ necessário providenciar a publicação do ato administrativo que autoriza a contratação direta na imprensa oficial, sem prejuízo da observância dos demais requisitos previstos no art. 26 da Lei nº 8.666/93, em consonância com o disposto na ON AGU nº 34/2011. É bom ressaltar, porém, que como se trata de parecer referencial e, em assim sendo, se Administração pretender realizar contratação que seja inferior ao limite de R\$ 8 mil, a publicação no DOU será desnecessária, na forma da ON nº 33/2011 acima.**

55. É de se esclarecer, por fim, que a manifestação jurídica da Procuradoria pretende apenas avaliar a contratação proposta, não sendo objeto de análise a conveniência e a oportunidade da contratação direta uma vez que desbordam da sua atribuição.

### III – CONCLUSÃO

56. Diante do oposto, em sede de controle prévio de juridicidade, entende-se que a presente contratação direta de serviços técnicos profissionais especializados, objeto desse procedimento, encontra guarida no art. 13, inciso VI, c/c, art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93 e nas transcritas orientações normativas da AGU, **desde que sejam observadas todas as recomendações expostas neste Parecer Referencial, e no caso analisado nestes autos, especificamente as seguintes observações:**

- a) Que, para garantir a completa instrução processual, haja o pronunciamento da chefia imediata dos Jarbas Lopes Ibrain, Clebson José, André Rodrigues, Deyvid Wilkerson de Souza, Francisco Manoel Xavier, Marcelo Fernandes Vieira Abreu e Wellington Santos Nunes também acerca da questão identificada no item “15” deste Parecer, qual seja, se o momento da capacitação é o mais oportuno para a entidade, no sentido de o afastamento não causar prejuízos ao serviço público;
- b) que o(s) servidor(es) solicitante(s) demonstrem nos autos que o evento de capacitação não está contemplado nas programações internas previstas no Plano de Capacitação do IF Sertão-PE vigente à época do requerimento;
- c) que a Administração envide esforços no sentido de justificar o preço da contratação pretendida mediante a comparação da proposta apresentada quanto ao objeto a ser contratado com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas, no que tange ao mesmo objeto e, preferencialmente, no mesmo exercício financeiro. No caso de impossibilidade, deverá a Administração demonstrar tal fato, por meio de justificativa;
- d) Que os documentos de regularidade da futura contratada estejam válidos no momento da contratação, a exemplo da Regularidade Fiscal Federal relacionada ao FGTS e a referente à Receita Municipal, que já se encontram com os prazos de validade expirados;
- e) Que seja acostada aos autos a declaração de cumprimento aos termos da Lei 9.854/99, que consistente em não admitir trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos, na forma do art. 7º, XXXIII, da CF/88;
- f) Que o ato administrativo de autorização da contratação direta seja publicado na imprensa oficial.

57. Igualmente, cumpre frisar que a presente manifestação almeja analisar o procedimento administrativo em epígrafe nos termos do art. 11, inciso VI, da Lei Complementar nº 73/93, c/c, art. 10, § 1º, da Lei nº 10.480/2002, e art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93, subtraindo-se análises que importem considerações de ordem técnica, financeira ou orçamentária, considerando a delimitação legal de competência institucional da PF/IF SERTÃO-PE.

58. **Por oportuno, ressalta-se que este parecer referencial não é aplicável quando for caso de se firmar termo de execução descentralizada (v.g. com a ESAF).**

59. Observa-se que posteriormente ao encaminhamento deste Parecer Referencial para o setor interessado, deverão ser tomadas as providências previstas no art. 4º da Portaria PGF/AGU nº 262/2017, em tais termos: “as manifestações jurídicas referenciais aprovadas pelo chefe do órgão de execução da PGF deverão ser: I - disponibilizadas na página do órgão de execução da PGF no sítio eletrônico da Advocacia-Geral da União; e II - encaminhadas à autoridade assessorada para que possa utilizá-las nos termos do § 2º do art. 3º

desta Portaria”.

60. Face ao exposto, este é o parecer que submetemos ao crivo de Vossa Senhoria.

Petrolina, 18 de julho de 2017.

LECTÍCIA MARÍLIA CABRAL DE ALCÂNTARA  
PROCURADORA FEDERAL  
MATRÍCULA 1.436.892  
OAB/PE 18.474

---

[1] <http://www.ifsertao-pe.edu.br/index.php/dgp-formularios>

[2] Sobre as hipóteses de contratação sem licitação manifesta-se o TCU no Acórdão nº 1.064/05. Plenário (DOU, 12 de ago. 2005). Excerto do Voto condutor do acórdão: “16. A inexigibilidade é espécie do gênero contratação direta, i.e., sem licitação. Na contratação direta insere-se, ainda, a licitação dispensável e a licitação dispensada. São três hipóteses, portanto, referentes à possibilidade de a Administração promover contratação sem se ater ao dever constitucional de licitar, insculpido no art. 37, inc. XXI, da atual Constituição Federal”.

[3] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. Direito Administrativo, p. 265.

[4] FERNANDES, J. U. Jacoby. Contratação Direta sem Licitação. Editora Fórum: 7ª Ed, 2007, Belo Horizonte, p. 596.

[5] Direito Administrativo Brasileiro. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 277.

[6] Licitações e Contratos. Orientações e Jurisprudência do TCU. 4ª ed. Brasília, 2010. p. 634.

[7] Isto é, R\$ 8.000,00.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23200002110201710 e da chave de acesso d24d73f9

---

Documento assinado eletronicamente por LECTICIA MARILIA CABRAL DE ALCANTARA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 58965529 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LECTICIA MARILIA CABRAL DE ALCANTARA. Data e Hora: 18-07-2017 17:34. Número de Série: 1733893466825163241. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---