

CNPJ: 11.569.190/0001-89

## PARECER JURÍDICO

Processo: 051/2023  
FLS: 30  
Rubrica: \_\_\_\_\_

INEXIGIBILIDADE Nº 006/2023.  
PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 051/2023.  
PARECER JURIDICO Nº 021/2023

**INTERESSADO:** Instituto de Previdência Social dos Servidores do Município de Açailândia – IPSEMA.

**ASSUNTO:** Análise sobre participação 01 (hum) servidor no II Congresso de direito previdenciário do Instituto Connect de Direito Social (ICDS), nos dias 24 E 25 de agosto de 2023, na cidade do Rio De Janeiro -RJ.

Participação do servidor, Raimundo Fonseca Santos, no II Congresso de direito previdenciário do Instituto Connect de Direito Social (ICDS), nos dias 24 e 25 de agosto de 2023, na cidade do Rio De Janeiro -RJ. Inexigibilidade de licitação. Legalidade do procedimento, face à natureza singular do objeto e à notoriedade do instrutor. Pagamento antecipado, relativo à inscrição no evento. Possibilidade. Condições semelhantes às praticadas no setor privado. Doutrina. Jurisprudência do TCU. Entendimentos da AGU.

### 1 – INTRODUÇÃO

Trata-se do Processo Administrativo nº 051/2023, em que se pretende a efetivação da inscrição de 01 (hum) servidor no II Congresso de direito previdenciário do Instituto Connect de Direito Social (ICDS), nos dias 24 e 25 de agosto de 2023, na cidade do Rio De Janeiro -RJ.

As informações sobre o curso, disponibilizadas no sítio da empresa organizadora do evento na internet<sup>1</sup>, instruem este processo às folhas 03 a 08.

Cabe a esta Assessoria Jurídica a emissão de parecer acerca do enquadramento jurídico da contratação, informando sobre a adequação dos procedimentos adotados, incluindo opinião expressa sobre a regularidade ou não do processo, considerando a possibilidade de efetuar a inscrição mediante



inexigibilidade de licitação e de realização de pagamento anterior à realização do evento (pagamento antecipado).

## 2 – FUNDAMENTAÇÃO

Determina a Lei nº 8.666/1993, art. 25, 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.

Com relação à contratação direta fundamentada no art. 25, inc. II, da Lei de Licitações, leciona Marçal Justen Filho que é necessária a presença cumulativa dos três requisitos: serviço técnico profissional especializado, existência de um objeto singular e sujeito titular de notória especialização. Este entendimento está, inclusive, alinhado à Súmula TCU nº 252: *“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”*.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes ressalta que a singularidade é do objeto e não a do profissional, e que deve estar conjugada necessariamente com a notória especialização do contratado.

Lucas Rocha Furtado acrescenta que os parâmetros postos no § 1º do art. 25, da Lei nº 8.666/1993, apesar de serem razoavelmente objetivos, ainda reservam certo grau de discricionariedade para a definição da notória especialidade. Saliencia *“que em determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de serviço singular, e pode não obstante, ocorrer que em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha notória especialidade”*.

Especificamente sobre a contratação de *“treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”*, previsto no inc. VI do art. 13 da Lei no 8.666/1993, além dos requisitos acima indicados pela Doutrina, são igualmente pertinentes as definições e o contorno deste tipo de contratação postos nas Decisões n.º 535/1996 e 439/1998, ambas do Plenário do Tribunal de Contas da União.

Na Decisão nº 535/1996, o TCU admitiu a contratação direta, fundada no art. 25, inc. II, da Lei no 8.666/1993, por prazo determinado, de docentes previamente cadastrados e selecionados de acordo com o currículo, dando-se preferência aos professores do local onde seria realizado o treinamento/aperfeiçoamento, bem como a proceder, nos demais casos, licitações para a contratação de instrutores, realizando um certame licitatório para cada conjunto de cursos de uma mesma disciplina, dado o conteúdo didático de cada disciplina.

independência de cada uma das partes, a fim de assegurar a

## 2 - FUNDAMENTAÇÃO

Petição nº 123456789, de 10/10/2023, que requer a

Com relação à contratação de serviços de consultoria, a

torce para a contratação de serviços de consultoria, a

Luiz Farias, em nome próprio, para a prestação de

Especificamente, sobre a contratação de serviços de

na decisão nº 123456789, de 10/10/2023, a parte

Na Decisão nº 439/1998, por sua vez, a Corte de Contas consignou a extrema necessidade e importância do treinamento e aperfeiçoamento de servidores para a excelência do serviço público, e definiu como serviço singular todo aquele que verse sobre treinamento diferenciado em relação ao convencional ou rotineiro do mercado. Sugeriu que seriam singulares aqueles cursos desenvolvidos ou adaptados especificamente para o atendimento das necessidades do contratante ou voltados para as peculiaridades dos prováveis treinandos.

Importante observar que, ainda por ocasião da instrução e do julgamento do processo que resultou na Decisão nº 439/1998, apesar de a Unidade Técnica ter entendido que não seria para todo e qualquer curso que se aplicaria a exceção do art. 25, inc. II, estando excluída para a hipótese de curso mais convencional, básico, considerando que neste caso a diferença entre os serviços prestados por um ou outro licitante poderia ser mínima, sem prejuízo do objetivo do treinamento, prevaleceu a idéia de que, naquela oportunidade (1998), o estágio da discussão da matéria não permitia esta distinção.

Quanto ao conceito de notória especialização, restou consignado naquela decisão que o contido no §1º do art. 25 da Lei 8.666/1993 está relacionado com as atividades do profissional, permitindo inferir que o seu trabalho é essencial, não sendo necessário que se apresente como o único prestador do serviço pretendido.

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 àquelas integrantes do quadro de quem os contrata.

Sobre os cursos de treinamento aberto ou fechado, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assevera que *"é também inexigível a licitação para a matrícula de servidor em curso 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"*.

Assim, somente se enquadra na inexigibilidade fundada no art. 25, inc. II, combinado com o art. 13, inc. VI, da Lei nº 8.666/1993, a contratação de cursos abertos, sendo que os cursos fechados devem ser objeto de licitação.



CNPJ: 11.569.190/0001-89

Processo 08.11.2012/23  
FLS: 33  
Rubrica: \_\_\_\_\_

*In casu*, trata-se de curso aberto.

De se notar ainda, que a própria Advocacia-Geral da União, ao emitir a Orientação Normativa AGU nº 18, firmou seu posicionamento no sentido de que, existindo em algum caso concreto determinado traço distintivo, seja devidamente justificado pela Administração e efetuada a contratação por inexigibilidade para a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros: *"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"*.

25

Retornando à Súmula TCU nº 252, vislumbramos o atendimento aos requisitos necessários à contratação direta por inexigibilidade com fundamento no art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993:

a) em primeiro lugar, trata-se de serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei (treinamento e aperfeiçoamento de pessoal);

b) em segundo lugar, as próprias características da capacitação, tais como carga-horária, conteúdo programático específico, complexidade do assunto, material de apoio oferecido, metodologia empregada no treinamento (abordagem prática e jurisprudencial), instrutor, datas de realização e disponibilidade de tempo do pessoal da administração para a participação nos dias previstos para o Congresso, tudo isso acaba por configurar a natureza singular do objeto;

Quanto à questão do pagamento do valor das inscrições do servidor anteriormente à realização do evento, observe-se, inicialmente, que a possibilidade de pagamento antecipado na administração pública é excepcional, conforme os arts. 62 e 63, §2º, III da Lei nº 4.320/1964<sup>2</sup> c/c o artigo 38 do Decreto nº 93.872/1986<sup>3</sup>.

O Tribunal de Contas da União já se manifestou reiteradas vezes sobre o caráter excepcional do pagamento antecipado, que somente é admitido quando houver previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta; e interesse público devidamente demonstrado com a apresentação de cautelas<sup>4</sup> e garantias<sup>5</sup> nos casos em que a antecipação do

<sup>2</sup> O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

<sup>3</sup> Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço, inclusive de utilidade pública, admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias, o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.

<sup>4</sup> Em relação às cautelas, citam-se os seguintes exemplos, não exaustivos: a) a inserção de dispositivo no instrumento convocatório ou no contrato que obrigue o contratado a devolver o valor antecipado atualizado caso não executado o objeto, sem prejuízo de multa e demais sanções previstas em lei; b) a comprovação da execução de parte ou etapa do objeto pelo contratado, nas condições e percentuais fixados no instrumento convocatório ou no contrato; c) emissão de título de



CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DO BRASIL

INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA E FINANÇAS

De acordo com o art. 18, inciso III, da Lei nº 3.364/1965, o TCU tem competência para julgar, em última instância, os recursos das decisões proferidas pelos órgãos de controle interno, quando estes não se conformarem com as decisões do TCU. No caso em tela, a decisão do TCU nº 1.234/2018, que julgou improcedente o recurso do Sr. João da Silva, é definitiva e não cabe mais recurso.

Retomando o assunto, a decisão do TCU nº 1.234/2018, que julgou improcedente o recurso do Sr. João da Silva, é definitiva e não cabe mais recurso. A decisão do TCU nº 1.234/2018, que julgou improcedente o recurso do Sr. João da Silva, é definitiva e não cabe mais recurso.

a) em primeiro lugar, trata-se de recurso de natureza administrativa, e não de natureza judicial, portanto, não cabe recurso para o TCU. A decisão do TCU nº 1.234/2018, que julgou improcedente o recurso do Sr. João da Silva, é definitiva e não cabe mais recurso.

b) em segundo lugar, as partes não apresentaram nenhuma prova que demonstre a ocorrência de fato que justifique a anulação da decisão do TCU nº 1.234/2018. A decisão do TCU nº 1.234/2018, que julgou improcedente o recurso do Sr. João da Silva, é definitiva e não cabe mais recurso.

Quanto à questão do pagamento do valor devido, o TCU não tem competência para julgar. A decisão do TCU nº 1.234/2018, que julgou improcedente o recurso do Sr. João da Silva, é definitiva e não cabe mais recurso.

O Tribunal de Contas da União não tem competência para julgar o recurso do Sr. João da Silva. A decisão do TCU nº 1.234/2018, que julgou improcedente o recurso do Sr. João da Silva, é definitiva e não cabe mais recurso.

Em conclusão, a decisão do TCU nº 1.234/2018, que julgou improcedente o recurso do Sr. João da Silva, é definitiva e não cabe mais recurso. A decisão do TCU nº 1.234/2018, que julgou improcedente o recurso do Sr. João da Silva, é definitiva e não cabe mais recurso.

pagamento seja a única alternativa para assegurar a prestação do serviço desejado (condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado, conforme previsto no art. 15, III, da Lei nº 8.666/1993), devendo tudo isso ser observado pelo gestor. Senão vejamos:

*[RELATÓRIO] (...)*

50. Como regra, o pagamento feito pela Administração é devido somente após o cumprimento da obrigação pelo particular, por determinação do art. 62 da Lei nº 4.320/1964. A antecipação de pagamentos é prática que deve ser rejeitada no âmbito do serviço público, para evitar beneficiamentos ilícitos e possibilitar a verificação do cumprimento do serviço contratado, antes do efetivo desembolso. (...)

53. Essa Corte de Contas já firmou entendimento no sentido de que a antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificadas pela Administração, ocasião em que deve ficar demonstrada a existência de interesse público, obedecidos os critérios e exceções expressamente previstos pela legislação que rege a matéria, quais sejam, existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta e as indispensáveis cautelas e garantias.

(...) *[ACÓRDÃO]* 9.2. determinar (...) que se abstenha de realizar pagamentos antecipados de fornecimento de materiais, de execução de obras e de prestação de serviços, devendo os procedimentos de liquidação de despesa observar os ditames dos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, exceto quando restar comprovada a existência de interesse público devidamente demonstrado, houver previsão nos documentos formais de adjudicação e forem exigidas as devidas cautelas e garantias; (AC-2565-29/07-1 Sessão: 28/08/07).

*Relatório de Auditoria. Contrato. Pagamento antecipado. [ACORDÃO] 9.1 - determinar à Prefeitura Municipal (...) a adoção das seguintes medidas: (...)*  
9.1.2. *somente faça constar em contratos futuros a previsão para pagamentos antecipados (...) caso seja essa a única alternativa para assegurar a prestação do serviço desejado, ou propiciar sensível economia de*

crédito pelo contratado; e d) verificação do desempenho do contratado em outras relações contratuais mantidas com a Administração Pública.

<sup>5</sup> Como exemplos de garantia, podem ser citadas as previstas no art. 56 da Lei nº 8.666/1993.

Endereço: Rua Maranhão nº 1.708-GETAT-Açailândia-MA-CEP: 65.930-000

Telefone (99) 3592-6005

E-mail: ipsema2010@hotmail.com

pagamento seja a única alternativa para garantir a execução do contrato  
de prestação de serviços e pagamento de honorários de advogados, nos termos  
do art. 17, III, da Lei nº 8.666/93, devendo todos os pagamentos serem realizados  
de acordo com o cronograma de pagamentos estabelecido no contrato.

**TERCEIRO (3) - PRECATORIO**

De acordo com o art. 17, III, da Lei nº 8.666/93, a execução do contrato de prestação  
de serviços deve ser realizada de acordo com o cronograma de pagamentos estabelecido  
no contrato. A execução do contrato de prestação de serviços deve ser realizada  
de acordo com o cronograma de pagamentos estabelecido no contrato, devendo  
ser observado o prazo de pagamento estabelecido no contrato.

Conforme consta no art. 17, III, da Lei nº 8.666/93, a execução do contrato de prestação  
de serviços deve ser realizada de acordo com o cronograma de pagamentos estabelecido  
no contrato. A execução do contrato de prestação de serviços deve ser realizada  
de acordo com o cronograma de pagamentos estabelecido no contrato, devendo  
ser observado o prazo de pagamento estabelecido no contrato.

**QUARTO (4) - FISCALIZAÇÃO**

De acordo com o art. 17, III, da Lei nº 8.666/93, a execução do contrato de prestação  
de serviços deve ser realizada de acordo com o cronograma de pagamentos estabelecido  
no contrato. A execução do contrato de prestação de serviços deve ser realizada  
de acordo com o cronograma de pagamentos estabelecido no contrato, devendo  
ser observado o prazo de pagamento estabelecido no contrato.

**QUINTO (5) - PAGAMENTO**

De acordo com o art. 17, III, da Lei nº 8.666/93, a execução do contrato de prestação  
de serviços deve ser realizada de acordo com o cronograma de pagamentos estabelecido  
no contrato. A execução do contrato de prestação de serviços deve ser realizada  
de acordo com o cronograma de pagamentos estabelecido no contrato, devendo  
ser observado o prazo de pagamento estabelecido no contrato.

CNPJ: 11.569.190/0001-89

*recursos, devendo ser detalhadamente justificadas as razões do assim agir, bem como sejam inseridas, além da previsão de descontos para recuperação dos valores antecipados, cláusulas instituindo as necessárias cautelas e garantias, previstas no artigo 56 da Lei nº 8.666/93, de forma a assegurar o pleno cumprimento do contrato, conforme dispõe o art. 38 do Decreto nº 93.872/86 e a jurisprudência deste Tribunal (Acórdãos 1.552/2002-P, 918/2005-2ª C, 948/2007-P e 2.565/2007-1ªC);*

Convém fazer referência ainda a outras decisões do TCU no mesmo sentido, isto é, admitindo o pagamento antecipado em situações excepcionais, constante dos Acórdãos n.º 1.552/2002, 948/2007, 2.679/2010 e 1.383/2011, do Plenário; 1.442/2003, 2.565/2007, 589/2010 e 5.294/2010, da Primeira Câmara; e 918/2005, da Segunda Câmara.

Também aqui a AGU, por meio da Orientação Normativa nº 37, admite a antecipação de pagamento em situações excepcionais, devidamente justificadas pela administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios:

- 1) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos;
- 2) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta; e
- 3) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 56 da Lei nº 8.666/93, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.

Assim, a situação sob análise parece autorizar o pagamento antecipado, uma vez que:

- a) a administração precisa capacitar seu pessoal e a empresa responsável pelo treinamento, a exemplo da imensa maioria das empresas que atuam nesse ramo de negócios, somente admite a inscrição mediante pagamento anterior ao início curso. Ou seja, o não pagamento do valor da inscrição antes do treinamento inviabilizaria a própria participação dos interessados no evento;
- b) o valor a ser cobrado à administração por cada inscrição paga antecipadamente é o mesmo exigido a particulares para pagamento



antecipado e à vista R\$ 847,45 (oitocentos e quarenta e sete reais e quarenta e cinco centavos).

c) no próprio site do evento há previsão de substituição do participante cuja inscrição já fora paga, ou mesmo cancelamento de inscrição, com a devolução do valor pago. Ademais, no caso de cancelamentos e transferências que ocorram por parte da empresa organizadora, que impossibilitem a participação do candidato, "a devolução do valor será feita integralmente, no prazo de até 2 dias";

28

Finalmente, cumpre salientar que, em decorrência da Decisão TCU nº 705/1994 e do Acórdão TCU nº 1.054/2012, ambos do Plenário, para que se possa proceder ao pagamento, é necessário exigir-se da empresa organizadora do evento a documentação relativa à regularidade para com a Seguridade Social (Certidão Negativa de Débitos do INSS) e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Certificado de Regularidade do FGTS), além da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.

### 3 – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, conclui-se que:

a) É possível a contratação direta sem licitação para a participação de 01 (hum) servidor no II Congresso de direito previdenciário do Instituto Connect de Direito Social (ICDS), nos dias 24 e 25 de agosto de 2023, na cidade do Rio De Janeiro -RJ, no aludido seminário mediante inexigibilidade de licitação, eis que observados, *in casu*, os requisitos do art. 25, II c/c art. 13, da Lei nº 8.666/1993, e da Súmula TCU nº 252;

b) É possível o pagamento da inscrição do interessado anteriormente à realização do Congresso, haja vista ser esta a única maneira de garantir a efetiva participação no evento, e considerando ainda a adoção de indispensáveis cautelas, como a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto;

c) Como condição para o pagamento, faz-se necessária a apresentação, pela empresa contratada, de documentação relativa à regularidade para com a Seguridade Social (Certidão Negativa de Débitos do INSS) e com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (Certificado de Regularidade do FGTS), além da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas.



CONSTITUENTE DO CONGRESSO NACIONAL

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO Nº 111  
DE 1998

Art. 1º - A Comissão Especial criada pelo art. 1º da Resolução nº 104, de 1998, para acompanhar o processo de implementação do Plano de Reestruturação do Poder Judiciário, apresenta o seguinte relatório:

1. O processo de implementação do Plano de Reestruturação do Poder Judiciário, iniciado em 1998, tem sido acompanhado pela Comissão Especial criada pelo art. 1º da Resolução nº 104, de 1998, que tem apresentado relatórios periódicos sobre o andamento dos trabalhos.

2. O relatório apresentado pela Comissão Especial, em 1999, aponta para a necessidade de serem adotadas medidas que garantam a eficiência e a transparência do processo de implementação do Plano de Reestruturação do Poder Judiciário, bem como a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões.

### 3 - CONCLUSÃO

Diante de tudo o exposto, conclui-se que:

a) É possível a realização de audiências públicas em âmbito nacional, visando à participação dos cidadãos no processo de implementação do Plano de Reestruturação do Poder Judiciário, bem como a transparência do processo de tomada de decisões.

b) É possível o desenvolvimento de pesquisas de opinião pública, visando à identificação das necessidades e expectativas dos cidadãos em relação ao processo de implementação do Plano de Reestruturação do Poder Judiciário.

c) Como condição para o pagamento de indenizações necessárias à implementação do Plano de Reestruturação do Poder Judiciário, deve ser adotada a medida de garantir a transparência do processo de tomada de decisões, bem como a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões.

CNPJ: 11.569.190/0001-89

Processo 051/2023  
FLS: 37  
Rubrica: [assinatura]

É o parecer, s. m. j.

Açailândia/MA, 26 de junho de 2023.

29

---

Raimundo Fonseca Santos  
Assessor jurídico  
OAB-nº. 9126/MA  
Port. Nº 008/2021- IPSEMA

CONF. Nº 001/2011-12

Assessoria Jurídica  
Assessoria de Planejamento  
Assessoria de Gestão

Plano de Trabalho

Atividade Nº 23 de junho de 2011

Plano de Trabalho  
Assessoria Jurídica  
Assessoria de Planejamento  
Assessoria de Gestão