



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 ARISTARCO LOPES, 240, CENTRO, PETROLINA-PE, CEP: 56.302-100, TELEFONE: (87) 21012379

**PARECER n. 00102/2020/PROC/PFIFERTÃO PERNAMBUCANO/PGF/AGU**

**NUP: 23302.000049/2020-15**

**INTERESSADOS: INSTITUTO FEDERAL DO SERTÃO PERNAMBUCANO**

**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 fl. 01/01v, qual seja, participação dos servidores Edson Luís dos Santos Barbosa, Felipe Bezerra Belém, Janduí Sales de Souza, Luis Carlos de Oliveira Nunes, Marcondes Melo da Silva, Paulo Tavares Matias de Andrade, Willliame Custódio Dias e Ytalo Rafael Souza Reis no curso intitulado “Estudos Técnicos Preliminares e Gerenciamento de Riscos das Contratações – Planejamento da Contratação conforme a recém-editada IN 40/2020 do Ministério da Economia”, a ser realizado nos dias 30 e 31 de julho de 2020, de forma *online*.

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

- a) Solicitação de participação de servidores no curso pretendido (fl. 01/01v);
- b) Informações sobre o curso, contendo data, carga horária, conteúdo programático, currículo dos palestrantes e outros elementos (fls. 02/04v);
- c) Proposta comercial (fl. 08);
- d) Manifestação técnica da DGP sobre o PNDP (fl. 09/09v);
- e) Manifestação Técnica dos Planos de Pessoas (fls. 10/24);
- f) Justificativa da necessidade específica da capacitação (fl. 25/25v);
- g) Declarações das chefias imediatas dos servidores (fls. 29/36);
- h) Termo de Referência (fls. 40/42v);
- i) Notas de empenho/notas fiscais com o objetivo de justificar o preço da contratação (fl. 75);
- j) Termo de Justificativa do Preço (fl. 46);
- k) Declaração orçamentária (fl. 48);
- l) Documentos de regularidade da empresa (fls. 49/62);
- m) Termo de Justificativa para Inexigibilidade (fls. 65v/69);
- n) Análise de Viabilidade Administrativa e Institucional (fl. 73/74);
- o) Autorização e Ratificação da autoridade competente (fl. 75);
- p) Consulta Jurídica (fl. 76).

É o relatório. Passa-se à análise jurídica.

**II - DO PARECER REFERENCIAL**

3. **Antes de tudo, é preciso consignar que esta Procuradoria Federal já havia emitido uma manifestação jurídica referencial para a hipótese dos autos (pagamento de taxa de inscrição em eventos de capacitação de servidor), através do PARECER n. 00259/2017/PROC/PFIFERTÃO PERNAMBUCANO/PGF/AGU, nos autos do processo administrativo nº 23200.002110/2017-10, datado de 18 de julho de 2017. No entanto, diante de algumas inovações normativas na área de desenvolvimento de pessoal, que passarão a ser analisadas mais adiante, verificou-se a necessidade de nova manifestação jurídica referencial, cujas considerações deverão ser observadas tanto no processo em comento como nos processos futuros abertos para o mesmo fim.**

4. Dito isso, é importante mencionar que em 05 de maio de 2017 foi publicada a Portaria nº 262 da PGF/AGU (que corrobora a Orientação Normativa da AGU nº 55/2014), constando em

seu art. 3º a previsão de que “os órgãos de execução da PGF competentes para realizar as 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 aferia desde a emissão da primeira manifestação jurídica referencial. 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 continuar vindo 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, continuando a ficar dispensado, então, o envio dos autos à Procuradoria (mas não a instrução do processo administrativo, que deverá ser feita normalmente).**

12. **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. Cite-se que os referidos modelos encontram-se disponíveis em <<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/OB8MTDcBY4LuiZ1BvbGhMM2I5LXc>>, cujas eventuais atualizações realizadas em seu conteúdo devem ser observadas pela Administração a cada contratação.**

### **IV - FUNDAMENTAÇÃO**

#### **REGULARIDADE DA FORMAÇÃO DO PROCESSO**

1 3 . De acordo com o art. 22 da Lei nº 9.784, de 1999, os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal.

1 4 . Com efeito, no que pertine especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, conforme artigo 38 da Lei nº 8.666, de 1993, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas, sendo que cada volume deverá conter os respectivos termos de abertura e encerramento, contendo, na medida do possível, no máximo, 200 folhas.

15. A propósito, a Orientação Normativa AGU nº 2, de 1º de abril de 2009:

*Os instrumentos dos contratos, convênios e demais ajustes, bem como os respectivos aditivos, devem integrar um único processo administrativo, devidamente autuado em sequência cronológica, numerado, rubricado, contendo cada volume os respectivos termos de abertura e encerramento.*

1 6 . Aplicável ainda, a Portaria Interministerial nº 1.677, de 2015, que também dispõe sobre procedimentos gerais referentes à gestão de processos.

17. Ao compulsar o presente caderno é possível extrair que o processo fora regularmente iniciado, tendo sido autuado, protocolado e registrado, na forma exigida pelo artigo 38, *caput*, c/c artigo 4º, todos da Lei 8.666, de 1993. Suas folhas, outrossim, encontram-se sequencialmente numeradas e rubricadas, tal como exige o artigo 22, § 4º, da Lei 9.784, de 1999.

## **LIMITES DE GOVERNANÇA**

1 8 . No âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 10.193, de 2019 passou a estabelecer limites e instâncias de governança para a contratação de bens e serviços e para a realização de gastos com diárias e passagens, aplicáveis aos órgãos, entidades e fundos do Poder Executivo Federal integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, donde se destaca a previsão contida em seu artigo 3º:

*Art. 3º A celebração de novos contratos administrativos e a prorrogação de contratos administrativos em vigor relativos a atividades de custeio serão autorizadas em ato do Ministro de Estado ou do titular de órgão diretamente subordinado ao Presidente da República.*

*§ 1º Para os contratos de qualquer valor, a competência de que trata o caput poderá ser delegada às seguintes autoridades, permitida a subdelegação na forma do § 2º:*

*I - titulares de cargos de natureza especial;*

*II - dirigentes máximos das unidades diretamente subordinadas aos Ministros de Estado; e*

*III - dirigentes máximos das entidades vinculadas.*

*§ 2º Para os contratos com valor inferior a R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos subsecretários de planejamento, orçamento e administração ou à autoridade equivalente, permitida a subdelegação nos termos do disposto no § 3º.*

*§ 3º Para os contratos com valor igual ou inferior a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a competência de que trata o caput poderá ser delegada ou subdelegada aos coordenadores ou aos chefes das unidades administrativas dos órgãos ou das entidades, vedada a subdelegação.*

19. Sob a égide do revogado Decreto nº 7.689, 2012, que regulava o tema, foi baixada a Portaria nº 249, de 13 de junho de 2012, que estabeleceu normas complementares para o seu cumprimento, prevendo em seu artigo 3º que as atividades de custeio decorrem de contratações diretamente relacionadas às atividades comuns a todos os órgãos e entidades que apoiam o desempenho de suas atividades institucionais, tais como:

*I - fornecimento de combustíveis, energia elétrica, água, esgoto e serviços de telecomunicação;*

*II - as atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações, conforme disposto no Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997;*

*III - realizações de congressos e eventos, serviços de publicidade, serviços gráficos e editoriais;*

*IV - aquisição, locação e reformas de imóveis; e*

*V - aquisição, manutenção e locação de veículos, máquinas e equipamentos.*

*Parágrafo único. O enquadramento do objeto da contratação como atividade de custeio deve considerar a natureza das atividades contratadas, conforme disposto neste artigo, e não a classificação orçamentária da despesa.*

**2 0 . Cumprir à Administração ficar atenta a eventual diploma que venha a estabelecer determinações complementares ao Decreto nº 10.193, de 2019.**

2 1 . Sendo assim, até que o ato normativo (Portaria nº 249 de 2012) seja revisto ou revogado, conforme determinação contida no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, parece plausível orientar que a autoridade deve certificar-se sobre a natureza da atividade a ser contratada – se constitui ou não atividade de custeio –, adotando as providências necessárias, se for o caso, o que poderá ser feito em qualquer fase do processo de contratação até antes da assinatura do contrato ou do termo aditivo de prorrogação, podendo ser concedida por despacho no próprio processo, por memorando ou ofício, por meio eletrônico com assinatura digital ou outro meio idôneo que registre a autorização expressa da autoridade competente, consoante § 1º do artigo 4º da Portaria 249, de 2012.

2 2 . Lembra-se, ainda, que o Ministério da Economia costuma editar anualmente normativos que determinam a suspensão de contratações, o que deverá ser objeto de atenção e cumprimento pela Administração.

**2 3 . No caso dos autos, em se tratando de atividade de custeio, deve a Administração comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, dentro do prazo previsto pelo art. 4º, §1º, da Portaria MPOG nº 249/2012.**

### **AValiação DE CONFORMIDADE LEGAL**

2 4 . Nos termos do que dispõe o artigo 36 da IN 05, de 25 de maio de 2017 – MPDG, antes do envio do processo para análise jurídica, deve ser realizada uma avaliação de conformidade legal do procedimento de contratação, com base nas disposições previstas no Anexo I da ON SEGES nº 02, de 2016, a qual prevê em seu artigo 1º que *“Os pregoeiros e as equipes de apoio deverão adotar nos processos de aquisição de materiais e serviços as listas de verificação constantes dos Anexos I e II, visando o aperfeiçoamento dos procedimentos realizados nos pregões eletrônicos”*.

25. Muito embora no presente caso não se trate de pregão eletrônico, o recomendável é que a autoridade realize a avaliação de conformidade legal também em processos como esse.

2 6 . De todo modo, a Advocacia-Geral da União dispõe de *Check-Lists* previamente elaborados para os diversos tipos de contratações, encontrando-se dispostos no sítio eletrônico <[http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\\_conteudo/244390](http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/244390)>, servindo de excelente instrumento de apoio para que seja aferida a correção da instrução.

**2 7 . No caso dos autos, o órgão realizou a avaliação de conformidade legal, conforme se extrai da Lista de Verificação de fls. 70/71.**

### **PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO**

2 8 . A Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017, estabelece as etapas a serem sucessivamente observadas quando da realização de contratações de serviços no âmbito da Administração Pública Federal.

29. Logo de início, o artigo 1º da IN SEGES/MP nº 05/2017 estabelece:

Art. 1º As contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta, por órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, observarão, no que couber:

- I - as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato;
- II - os critérios e práticas de sustentabilidade; e
- III - o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

30. Nesse sentido, o artigo 20 da IN SEGES/MP nº 05/2017 esclarece que o planejamento de cada contratação deve atender às seguintes etapas: I - Estudos Preliminares; II - Gerenciamento de Riscos; e III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

3 1 . Ressalte-se que o §1º do artigo 20 da IN SEGES/MP nº 05/2017 esclarece que *“as situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber”*.

32. Portanto, cabe ao órgão cumprir as referidas etapas, naquilo em que for aplicável ao presente caso, de forma que o planejamento da contratação seja elaborado nos estritos termos da necessidade da Administração.

3 3 . No rol das definições, toma-se de empréstimo a definição trazida pelo art. 3º, do Decreto nº 10.024, de 2019:

*IV - estudo técnico preliminar - documento constitutivo da primeira etapa do planejamento*

*de uma contratação, que caracteriza o interesse público envolvido e a melhor solução ao problema a ser resolvido e que, na hipótese de conclusão pela viabilidade da contratação, fundamenta o termo de referência;*

34. No que tange à obrigatoriedade dos estudos preliminares, a IN SEGES/MP nº 05/2017 esclarece que eles serão sempre necessários na contratação de serviços em geral, exceto para os casos contemplados no §2º do artigo 20:

*§ 2º Salvo o Gerenciamento de Riscos relacionado à fase de Gestão do Contrato, as etapas I e II do caput ficam dispensadas quando se tratar de:*

*a) contratações de serviços cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993; ou*

*b) contratações previstas nos incisos IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.*

35. Note-se que a referida exceção não abrange o mapa de riscos relativo à gestão do contrato, nos termos do citado §2º do artigo 20 da IN SEGES/MP nº 05/2017.

36. Lembra-se ainda que no caso de serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade, poderão ser elaborados estudos preliminares e gerenciamento de riscos comuns, ou seja, um mesmo estudo e mesmo gerenciamento poderão ser aproveitados para as contratações semelhantes (art. 20, § 5º da IN SEGES/MP nº 05/2017).

37. Pode também ser adotado pelo órgão o modelo de contratação estabelecido nos cadernos de logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, situação em que poderá ser simplificada, no que couber, a etapa de estudos preliminares (art. 20, § 4º da IN SEGES/MP nº 05/2017).

38. O detalhamento dos procedimentos iniciais para elaboração do planejamento da contratação de serviços, encontram-se disciplinados nos artigos 21 a 23 e o Anexo II da IN SEGES/MP nº 05/2017, a qual traz o modelo a ser seguido pelo setor requisitante - documento de formalização da demanda.

39. Os estudos preliminares estão estabelecidos no artigo 24 e seus parágrafos, e o Anexo III traz as diretrizes para a sua elaboração. **Quando for necessária, então, a elaboração dos estudos preliminares a equipe de planejamento formalmente designada deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 24, §1º, c/c anexo III da IN SEGES/MP nº 05/2017, sendo que eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos nos citados dispositivos deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 24, § 3º, da IN SEGES/MP nº 05/2017.**

40. Já o gerenciamento de riscos tratado nos artigos 25 a 27, será materializado pelo Mapa de Riscos, cujo modelo se encontra no Anexo IV da IN SEGES/MP nº 05/2017.

41. Frise-se também o disposto na IN SEGES/ME nº 1/2019, que revogou a IN SEGES/MPDG nº 1/2018, e que trata do Plano Anual de Contratações de bens, serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações, no âmbito da Administração Direta e Indireta e sobre o "Sistema de Planejamento de Gerenciamento de Contratações" - PGC. Cabe ao órgão atentar para o cumprimento daquelas disposições, especialmente o disposto no artigo 12 da referida IN.

42. **No caso dos autos, cuja contratação pretendida está orçada R\$ 6.000,00 (seis mil reais), aplica-se a exceção do §2º do artigo 20 da IN SEGES/MP nº 05/2017 no tocante à dispensa de estudos preliminares. Permanece, no entanto, a necessidade de juntada aos autos do Mapa de Risco relativo à Gestão do contrato, omissão que precisa ser sanada.**

## **DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAL**

43. No âmbito da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional, conforme disposto no Decreto nº 9.745/2019, cabe à Secretaria de Gestão e Desempenho de pessoal, exercer a competência normativa e orientadora em matéria de pessoal civil (artigo 138, III).

44. De se verificar que, nos termos do § 2º do artigo 138 do Decreto nº 9.745/2019, fica estabelecido que a competência normativa e orientadora da Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, de que trata o inciso III do **caput**, abrange, ainda, os servidores, os militares, os empregados, os aposentados e os pensionistas oriundos dos ex-territórios do Acre, do Amapá, de Rondônia e de Roraima e do antigo Distrito Federal, incluídos os da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar dos ex-territórios federais, ressalvado o disposto no [§ 2º do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#), e no [§ 1º do art. 89 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#).

45. Neste sentido, é relevante trazer ao conhecimento da autoridade o Decreto nº 9.991/2019, o qual traça a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, estabelecendo como um dos instrumentos desta política, o **Plano de Desenvolvimento de Pessoas**, que nos termos do artigo 3º do citado Decreto, deverá ser elaborado anualmente pelo órgão ou entidade integrante do SIPEC

(Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal).

46. Assim, qualquer ação de desenvolvimento de pessoal deve estar alinhada ao PDP do órgão.

47. Com efeito, faz-se mister transcrever do Decreto nº 9.991/2019 as seguintes orientações:

#### **Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP**

Art. 3º Cada órgão e entidade integrante do SIPEC **elaborará anualmente o respectivo PDP, que vigorará no exercício seguinte**, com a finalidade de elencar as ações de desenvolvimento necessárias à consecução de seus objetivos institucionais.

§ 1º O PDP deverá:

(...)

Art. 4º O PDP conterá:

**I - a descrição das necessidades de desenvolvimento que serão contempladas no exercício seguinte**, incluídas as necessidades de desenvolvimento de capacidades de direção, chefia, coordenação e supervisão;

II - o público-alvo de cada ação de desenvolvimento;

III - as ações de desenvolvimento previstas para o exercício seguinte, com a respectiva carga horária estimada; e

IV - o custo estimado das ações de desenvolvimento.

**Art. 5º Os órgãos e as entidades elaborarão e encaminharão sua proposta de PDP, aprovada pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, ao órgão central do SIPEC, nos termos do disposto no art. 12.**

(...)

#### **Realização de despesas**

Art. 16. **Despesas com ações de desenvolvimento de pessoas para a contratação**, a prorrogação ou a substituição contratual, a inscrição, o pagamento da mensalidade, as diárias e as passagens **poderão ser realizadas somente após a manifestação técnica do órgão central do SIPEC sobre o PDP.**

(...)

Art. 17. A participação em ação de desenvolvimento de pessoas que implicar despesa com diárias e passagens **somente poderá ser realizada** se o custo total for inferior ao custo de participação em evento com objetivo similar na própria localidade de exercício.

Parágrafo único. Exceções ao disposto no caput poderão ser aprovadas pela unidade de gestão de pessoas, mediante justificativa e aprovação da autoridade máxima do órgão ou da entidade, permitida a delegação a titular de cargo de natureza especial ou, quando se tratar de autarquia ou fundação pública federal, para a titular da unidade com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação.

48. Por sua vez, cabe à Administração observar as regras da Instrução Normativa nº 201, de 11 de setembro de 2019, que dispõe sobre os critérios e procedimentos específicos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas, de que trata o Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, pelos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, em especial:

Art. 6º O órgão central do SIPEC exercerá papel orientador das diretrizes estabelecidas, analisará o PDP de cada órgão e entidade e emitirá manifestação técnica a respeito do PDP até o dia 30 de novembro de cada ano civil, ou no dia útil subsequente.

§ 1º A manifestação do órgão central de que trata o caput conterá:

I - as orientações para as ações não transversais e desenvolvimento, que poderão ser ofertadas pelos órgãos e entidades, de maneira direta ou indireta;

II - a lista de ações transversais que serão providas pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, pelas Escolas de Governo do Poder Executivo federal, e que não poderão ser executadas diretamente pelos órgãos e entidades; e

III - outras informações que o órgão central do SIPEC julgar pertinentes.

§ 2º As ações de desenvolvimento deverão se adequar às orientações do órgão central.

§ 3º As ações de desenvolvimento a que refere o parágrafo único do art. 5º já aprovadas para o primeiro ano de execução poderão ser executadas nos anos posteriores independentemente da manifestação técnica do órgão central.(...)

**Art. 12. No caso de impossibilidade de atendimento das ações transversais pela ENAP, ou pelas Escolas de Governo do Poder Executivo federal**, o órgão ou entidade **poderá** contratar as ações por meio de processo administrativo com a justificativa da despesa, com a comprovação da impossibilidade de atendimento na forma do caput e observada a legislação vigente.

Art. 13. O órgão ou entidade poderá contratar as ações de desenvolvimento não transversais mediante abertura de processo administrativo com a justificativa da necessidade da despesa, observadas as diretrizes do Decreto nº 9.991, de 2019, **as orientações contidas na manifestação técnica do órgão central do SIPEC** e a legislação vigente.

(...)

Disposições finais e transitórias

Art. 36. Ficam definidos os seguintes prazos que servirão **para o PDP relativo ao exercício de 2020**:

I - 15 de outubro de 2019 para encaminhamento do PDP, de que trata o inciso VII do art. 4º desta Instrução Normativa, ao órgão central do SIPEC;

II - 16 de dezembro de 2019 para encaminhamento do Plano Consolidado, de que trata o art. 9º desta Instrução Normativa, à ENAP; e

III - **28 de fevereiro de 2020 para a devolução do PDP com a manifestação técnica, de que trata o art. 6º desta Instrução Normativa, para os órgãos e entidades.**

Parágrafo único. Os prazos dos relatórios definidos nos art. 19 e 20 aplicam-se para o primeiro ano de avaliação do PDP.

Art. 37. As ações de desenvolvimento já aprovadas e cuja duração da execução que se estenda até os anos seguintes àquele do PDP de referência, deverão constar no Relatório Anual de Execução do PDP, nos moldes do parágrafo único do art. 5º, e poderão ser executadas nos anos posteriores independentemente da manifestação técnica do órgão central.

4 9 . Portanto, para que seja possível a inscrição de servidores em cursos/treinamentos/eventos, bem como o pagamento de diárias e passagens para esta finalidade, é indispensável que já tenha sido analisado o PDP do referido órgão, pelo órgão central do SIPEC.

50. Observe-se ainda a disposição constante do artigo 17 do Decreto n. 9.991/2019, que requer uma avaliação por parte do gestor quanto à existência de eventos similares na própria localidade em que o servidor se encontra em exercício, evitando-se ao máximo o pagamento de diárias e passagens, o que pode ser justificadamente permitido, nos termos do parágrafo único do acima transcrito artigo 17.

51. No caso dos autos, à fl. 09/09v, ao ser questionado se a capacitação pretendida está contemplada no Plano de Desenvolvimento de Pessoas 2020, o Diretor de Gestão de Pessoas informou que foi incluída a demanda “Capacitação em Gestão de Riscos”, conforme manifestação técnica do órgão central do SIPEC, juntada aos autos às fls. 10/24.

52. Ainda no pronunciamento de fl. 09/09v o Diretor de Gestão de Pessoas destacou que a manifestação técnica do órgão central do SIPEC indicou a existência de cursos ofertados pela ENAP na área pretendida pela Administração; e que, em razão disso, eventual contratação de empresa distinta da ENAP para oferta do curso em questão deveria ser precedida de justificativa da necessidade específica da capacitação, bem como da demonstração de que o conteúdo programático dos cursos desta escola de governo não atendem as demandas de capacitação. Recomendou, assim, a instrução do processo com os seguintes documentos:

1. *A página da manifestação técnica que informa do curso de gestão de riscos (pg. 20);***(fl. 19v - recomendação atendida)**
2. *Este e-mail, que servirá como manifestação técnica da DGP;***(fl. 09/09v - recomendação atendida)**
3. *Os conteúdos programáticos dos cursos da ENAP citados;***(fls. 26/27v - recomendação atendida)**
4. *Justificativa da necessidade específica da capacitação demonstrando que o conteúdo programático dos cursos da ENAP não atendem as demandas de capacitação.* **(fl. 25/25v - recomendação atendida)**

53. Em relação à justificativa da necessidade específica da capacitação, fl. 25/25v, importa transcrever os seguintes trechos, cujas informações são de inteira responsabilidade do seu subscritor:

(...) a capacitação mostra-se viável e oportuna considerando as inovações trazidas e a necessidade de alinhamento entre os membros da equipe permanente de planejamento no tocante ao conhecimento das Normas voltadas para a atuação desse grupo. Nota-se que a capacitação em questão traz exatamente a área de atuação dessa equipe. É importante salientar ainda que, ao entrar em vigor a partir de 1º de julho de 2020, a IN 40/2020 traz uma carga de trabalho extra para essa equipe pois todos os processos em andamento, ainda não publicados, deverão ter o Estudo Técnico Preliminar nos moldes dessa Instrução Normativa.

Dada a manifestação da Diretoria de Gestão de Pessoas em relação ao Plano de Desenvolvimento de Pessoas, nota-se que foi contemplado, no referido plano, capacitação voltada para a gestão de riscos e essa mesma área conta com recursos disponibilizados pela Escola Virtual do Governo e pela Escola Nacional de Administração Pública de forma a distância. No entanto, o Plano não contempla a capacitação voltada para a Instrução Normativa nº 40/2020 por se tratar de uma inovação normativa recente. A proposta do curso não dissocia a gestão de riscos pois está contemplada na fase de planejamento das contratações de acordo com as Normas. Entende-se ainda a parte de gestão de riscos e outros aspectos dessa área serão abordados dentro das atividades a serem desenvolvidas no planejamento das contratações.

Nesse cenário, verifica-se oportuna a capacitação e a mesma não se encontra disponível, atualmente, nas plataformas de capacitação disponibilizadas pelo Governo Federal nem no Plano de Desenvolvimento de Pessoas do IF Sertão-PE. (...)

**5 4 . De toda forma, recomenda-se a juntada aos autos também da cópia do atual Plano de Desenvolvimento de Pessoas - PDP, em sua integralidade, com a declaração de que foram observadas as condições estabelecidas no Decreto nº 9.991/2019, em especial nos seus art. 3º, 5º, 16 e 17, bem como as regras contidas na Instrução Normativa nº 201/2019.**

#### **DA CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA CAPACITAÇÃO**

55. A capacitação dos servidores públicos deve, sempre que possível, ser estimulada. O Decreto nº 9.991, de 28 de agosto de 2019, que ao revogar o Decreto nº 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, passou a dispor sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tem como objetivo promover o desenvolvimento dos servidores públicos nas competências necessárias à consecução da excelência na atuação dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

56. 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. Nos termos do Decreto n. 9.991, de 2019, é necessário ainda que, em caso de necessidade de deslocamento, reste comprovado que o custo total da contratação é inferior ao custo de participação em evento com objetivo similar na própria localidade de exercício. **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.**

**5 7 . 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.

58. 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.**

59. 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 "DECLARAÇÃO DA CHEFIA IMEDIATA"[2].

**6 0 . No caso dos autos, verifica-se que consta às fls. 29/36 declarações das chefias imediatas de todos os servidores envolvidos, atestando que a capacitação contribuirá para o desenvolvimento do servidor no exercício de suas atividades e atenderá aos interesses da Instituição, sendo certo que o afastamento no período indicado é oportuno e não causará prejuízos ao serviço público.**

**6 1 . 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". Cabe à Administração, nesse ponto, avaliar a necessidade de adequação da normativa interna ao conteúdo do Decreto nº 9.991/2019.**

62. O feito também deverá ser instruído com as informações sobre o evento e o valor da inscrição, além de Termo de Referência e demais documentos citados ao longo deste parecer referencial.

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

63. Dentro da sistemática adotada pela Lei nº 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[3].

64. A diferença básica entre dispensa e inexigibilidade, é de que na primeira há a possibilidade de competição, enquanto na segunda inexiste a possibilidade de competição. Isso porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é,



portanto, inviável[4].

65. No presente caso, entende-se tratar de inexigibilidade de licitação, com base no art. 25, II da Lei 8666/93 e conforme Portaria AGU nº 382, de 21 de dezembro de 2018, que alterou a Orientação Normativa AGU nº 18, de 1º de abril de 2009, nos seguintes termos:

*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;*

*Art. 1º A Orientação Normativa nº 18, de 1º de abril de 2009, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:*

*CONTRATA-SE POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 25, CAPUT OU INCISO II, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, PESSOAS NATURAIS E JURÍDICAS PARA MINISTRAR CURSOS FECHADOS PARA TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL OU A INSCRIÇÃO EM CURSOS ABERTOS.*

*O ART. 25, CAPUT, COMO FUNDAMENTO, IMPÕE A CONSTATAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO POR AUSÊNCIA DE CRITÉRIO OBJETIVO DE SELEÇÃO OU POR EXCLUSIVIDADE DO OBJETO PERSEGUIDO PELA ADMINISTRAÇÃO, MEDIANTE ROBUSTA INSTRUÇÃO DOS AUTOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO, SEM PREJUÍZO DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE AINDA MAIORES POR PARTE DOS ÓRGÃOS COMPETENTES.*

*A MOTIVAÇÃO LEGAL COM BASE NO ART. 25, INCISO II, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, EXIGE A IDENTIFICAÇÃO DOS REQUISITOS DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E DA SINGULARIDADE DO CURSO.*

*INDEXAÇÃO: TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. CONTRATAÇÃO. PESSOAS NATURAIS E JURÍDICAS. CURSOS FECHADOS OU INSCRIÇÃO EM CURSOS ABERTOS.*

*REFERÊNCIA: Parecer nº 97/2017/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 98/2017/DECOR/CGU/AGU; e, Despacho nº 976/2018/GAB/CGU/AGU; art. 25, caput e inciso II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993."(NR)*

66. 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 – 2ª Câmara; Acórdão n. 1.915/2003 – Plenário; Acórdão n. 1.568/2003 – 1ª Câmara e Acórdão 412/2008 – Plenário.

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

Súmula 039/2011 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).

68. 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.

69. 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 adotados).*

70. Quanto ao primeiro requisito, o entendimento do TCU e a Portaria 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;

71. 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.**

72. 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.***

73. 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[5].*

74. 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[6].*

75. 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*.

76. 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.

77. **No caso dos autos, consta do Termo de Justificativa para Inexigibilidade, às fls. 67/68, manifestação da Administração informando a existência dos requisitos de singularidade e da notória especialização da futura contratada, bem como a existência de justificativa específica da necessidade da capacitação, à fl. 25/25v, por meio da qual o Chefe do Departamento de Planejamento e Gestão de Riscos das Aquisições atesta que o Plano de Desenvolvimento de Pessoas contempla a capacitação voltada para a gestão de riscos, e que embora a área possua cursos disponibilizados pela Escola Virtual do Governo e pela Escola Nacional da Administração Pública de forma a distancia, referido plano não contempla a capacitação voltada para a Instrução Normativa nº 40/2020, por se tratar de uma inovação normativa recente.**

78. **Registre-se, nesse ponto, que também em processos futuros o servidor interessado deverá juntar o Termo de Justificativa para Inexigibilidade[7] com as respectivas informações, inclusive contendo justificativa específica da necessidade da capacitação, cujo conteúdo pode se fazer incluir no próprio Termo de Justificativa para Inexigibilidade. Repita-se que a responsabilidade sobre tais informações é da Administração em cada caso concreto.**

79. 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**

80. 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[8]:

*“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 - fls. 01/02;*
- 2. justificativa da necessidade do objeto - fls. 01/02, 40/40v;*
- 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. 40v;*
- 5. elaboração de projetos básico e executivo para obras e serviços - fls. 40/42v (Termo de Referência);*
- 6. anexação original das propostas - fl. 08 (cópia);*
- 7. anexação do original ou cópia autenticada (ou conferida com o original) dos documentos de regularidade exigidos - fls. 49/62;*
- 8. indicação dos recursos para a cobertura da despesa - fl. 48;*
- 9. razões da escolha do executante da obra ou do prestador do serviço ou do fornecedor do bem - fls. 02/03, 65v e 67/69;*
- 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 - fls. 65/68;*
- 12. justificativa do preço - fls. 43/46;*
- 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. 75;*
- 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.”*

81. 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.

82. Além disso, é preciso esclarecer que o termo de referência/projeto básico deverá observar os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União, com adaptações ao caso concreto (art. 29 da IN SEGES/MP nº 05/2017).

83. Salienta-se, ainda, que deve a Administração certificar-se de que todos os conteúdos do art. 30 da IN SEGES/MP nº 05/2017 não só foram previstos como foram atendidas todas as diretrizes gerais e específicas do anexo V da IN SEGES/MP nº 05/2017.

**84. No caso dos autos, consta às fls. 40/42v o Termo de Referência conforme modelo padronizado do Manual de Licitações e Compras do IF Sertão-PE[9], o qual não destoa dos modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União, com as adaptações pertinentes ao objeto da contratação pretendida, enquadrável como inexigibilidade de licitação, recomendando-se apenas fazer constar a rubrica da autoridade competente para aprová-lo em todas as folhas que compõem o referido documento. Repise-se, por oportuno, a necessidade de utilização do referido modelo em cada caso concreto.**

85. 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.

86. 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 2009O ADOGADO-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 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.**

87. *In casu*, nota-se que foram anexados aos autos notas de empenho de outros órgãos públicos (fls. 43/45), com o objetivo de justificar o preço da contratação pretendida mediante comparação com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos. **Veja-se que os valores unitários da pesquisa de preços, embora compatíveis com o do caso em tela, não são referentes ao mesmo curso. A esse respeito, manifestou-se o Chefe do Departamento de Planejamento e Gestão de Riscos de Aquisições em exercício, através do Termo de Justificava do Preço, fl. 46, no sentido de que "(...) não foi possível comparar, de forma direta e objetiva, a contratação do curso objeto devido a sua temática ser proveniente de uma recente normativa. Entretanto, foi cotado preços de cursos congêneres ofertados no mercado, evidenciando uma média de preços praticados", e de que "(...) a justificativa foi realizada com cautela, razoabilidade e proporcionalidade".**

88. **Inobstante a justificativa acima transcrita, de inteira responsabilidade do responsável pela sua elaboração, e mesmo diante da existência de um desconto do valor ofertado na proposta comercial, recomenda-se que a Administração ainda envie esforços no sentido de contatar a empresa na busca de órgãos públicos ou pessoas privadas que já contrataram o mesmo objeto aqui pretendido, juntando aos autos o resultado desse contato. O objetivo da recomendação é diligenciar todos os esforços para justificar o preço da contratação pretendida mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas, no que tange ao mesmo objeto, o que deverá ser observado em cada caso concreto.**

89. **Reforça-se, assim, que também para os próximos processos fundamentados neste Parecer a Administração deverá fazer uso do Termo de Justificativa de Preço[10] para expor a questão levantada nos itens anteriores, seja demonstrando inequivocamente a vantajosidade da contratação mediante a comparação de preços relacionados ao mesmo objeto, seja demonstrando que foram diligenciados todos os esforços para fazê-lo, sem olvidar da necessidade de juntada aos autos, no mínimo, de pesquisa de preços com objetos similares considerando a área do curso, materiais disponibilizados, carga horária e outros fatores que podem influenciar no preço da contratação.**

90. Destaca-se que a demonstração das condições de habilitação jurídica, de regularidade fiscal e trabalhista e de qualificação econômico-financeira se dará com prévia consulta (art. 55, XIII, Acórdão TCU nº 1793/2011-Plenário, Acórdão TCU 7832/2010-1ª Câmara e Acórdão TCU 6246/2010-2ª Câmara):

- ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;
- ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN (visando auxiliar na verificação das informações prestadas pelos administrados e pelos demais órgãos da Administração, em especial as constantes em certidões e declarações);
- ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça;
- à Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União - TCU;
- Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT.

91. **Aponta-se, desse modo, que devem ser sempre providenciadas em todos os processos subsequentes a este as certidões de comprovação das regularidades acima mencionadas da organizadora do evento, ficando o setor responsável incumbido de verificar a total regularidade no momento do empenho. Para além de tais regularidades, entende-se pertinente que seja sempre juntada também a 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.**

92. No caso dos autos, foram juntados às fls. 49/62 os documentos referentes à regularidade da empresa a ser contratada (TCU Consolidada - TCU, CEIS, CNJ, CNDT, CADIN, SICAF e Declaração de não emprego de trabalho de menor), **cujos prazos deverão estar válidos no momento da contratação. Ressalte-se, aliás, que constam pendências em relação à Regularidade Fiscal Estadual/Distrital e Municipal e à Qualificação Econômico-Financeira no SICAF, razão pela qual caberá à Administração, nos termos do art. 28 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 26 de abril de 2018, solicitar à empresa a atualização cadastral antes da efetivação da contratação, como de fato já o fez, fl. 64/64v, devendo-se observar o seu cumprimento em cada caso concreto em que isso ocorrer.**

93. **Ainda nesse sentido, é preciso que a Administração verifique caso a caso, através dos sistemas de consulta listados acima, se consta algum registro de sanção aplicada às futuras contratadas, cujos efeitos as tornem proibidas de celebrar contrato administrativo e alcance a Administração contratante.**

94. No que tange à Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), 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 Segececx oriente as unidades técnicas do TCU nesse mesmo sentido.

95. Quanto à minuta contratual, esta não foi anexada aos autos, razão pela qual restou impossibilitada a análise das cláusulas contratuais.

96. Observa-se, contudo, a possibilidade de o instrumento contratual ser substituído por outros instrumentos hábeis, tais como tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, conforme estabelece o art. 62, *caput*, da Lei 8.666/93, e prevê o item "8" do termo de Referência. Nessa hipótese, recomenda-se a inclusão das cláusulas necessárias do art. 55 no que for essencial à contratação.

97. **Assim, deverá a Administração observar, caso a caso, a existência de minuta contratual ou a sua substituição por instrumento hábil. Na hipótese de formalização da contratação através de instrumento de contrato, devem ser observados os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União, com adaptações ao caso concreto (art. 35 da IN SEGES/MP nº 05/2017). Por outro lado, em sendo substituído o instrumento de contrato por outro instrumento hábil, conforme estabelece o art. 62, *caput*, da Lei nº 8.666/93, devem ser incluídas as cláusulas necessárias do art. 55, no que for couber.**

98. **Imperioso ressaltar que a Administração também deverá juntar aos processos abarcados por este Parecer, a competente declaração orçamentária[11], com os recursos que farão frente às despesas pretendidas. No caso dos autos, este documento encontra-se à fl. 48.**

99. 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[12].** 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.

100. **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 SEGUINTE, 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 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.

101. 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.**

102. **No caso dos autos a contratação importará em despesa de R\$ 6.000,00 (seis mil reais), conforme se extrai do item “3” do Termo de Referência, fl. 40v, o que se encontra dentro do limite previsto no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93[13], razão pela qual é desnecessária a publicação na imprensa oficial do ato administrativo que autoriza a contratação direta, na forma da ON nº 34/2011.**

103. **Por outro lado, nos casos em que o valor da contratação ultrapassar o limite previsto no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/93 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 33/2011.**

104. **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.**

## V - CONCLUSÃO

105. 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 a autoridade competente declare 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. Cite-se que os referidos modelos encontram-se disponíveis em <<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/0B8MTDcBY4LuiZ1BvbGhMM215LXc>>, cujas eventuais atualizações realizadas em seu conteúdo devem ser observadas pela Administração a cada contratação;
- b) Que, em se tratando de atividade de custeio, deve a Administração comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019, dentro do prazo previsto pelo art. 4º, §1º, da Portaria MPOG nº 249/2012;
- c) Que seja juntado aos autos o Mapa de Risco relativo à Gestão do contrato devidamente preenchido (Modelo constante no Anexo IV da IN SEGES/MP nº 05/2017);
- d) Que seja juntada aos autos cópia do atual Plano de Desenvolvimento de Pessoas – PDP, em sua integralidade, com a declaração de que foram observadas as condições estabelecidas no Decreto nº 9.991/2019, em especial nos seus art. 3º, 5º, 16 e 17, bem como as regras contidas na Instrução Normativa nº 201/2019;
- e) Que seja avaliada a necessidade de adequação da Portaria Normativa n.º 1, de 27 de março de 2012 ao conteúdo do Decreto n. 9.991/2019;
- f) Que se faça constar a rubrica da autoridade competente para aprovação do Termo de Referência em todas as folhas que compõem o referido documento;
- g) Que, inobstante a justificativa de preço dada pela Administração, de inteira responsabilidade do responsável pela sua elaboração, e mesmo diante da existência de um desconto do valor ofertado na proposta comercial, a Administração ainda envide esforços no sentido de contatar a empresa na busca de órgãos públicos ou pessoas privadas que já contrataram o mesmo objeto aqui pretendido, juntando aos autos o resultado desse contato. O objetivo da recomendação é diligenciar todos os esforços para justificar o preço

da contratação pretendida mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas, no que tange ao mesmo objeto;

h) Que os documentos de regularidade estejam válidos no momento da contratação. Ressalte-se, aliás, que constam pendências em relação à Regularidade Fiscal Estadual/Distrital e Municipal e à Qualificação Econômico-Financeira no SICAF, razão pela qual caberá à Administração, nos termos do art. 28 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 03, de 26 de abril de 2018, solicitar à empresa a atualização cadastral antes da efetivação da contratação, como de fato já o fez, fl. 64/64v, devendo-se observar o seu cumprimento em cada caso concreto em que isso ocorrer.

106. 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.

**107. 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).**

108. 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”.

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

Petrolina, 24 de julho de 2020.

(Documento assinado eletronicamente)  
LECTÍCIA CABRAL DE ALCÂNTARA  
PROCURADORA FEDERAL  
MATRÍCULA 1.436.892

---

[1] Disponível em: <<http://www.ifsertao-pe.edu.br/index.php/dgp-formularios>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

[2] Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/0B8MTDcBY4LuiZ1BvbGhMM2I5LXc>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

[3] 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”.

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

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

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

[7] Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/0B8MTDcBY4LuiZ1BvbGhMM2I5LXc>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

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

[9] Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/0B8MTDcBY4LuiZ1BvbGhMM2I5LXc>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

[10] Disponível em: <<http://www.ifsertao-pe.edu.br/index.php/dgp-formularios>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

[11] Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/0B8MTDcBY4LuiZ1BvbGhMM2I5LXc>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

[12] Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/u/1/folders/0B8MTDcBY4LuiZ1BvbGhMM2I5LXc>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

[13] Isto é, R\$ 17.600,00, em razão do [Decreto nº 9.412, de 2018](#).

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23302000049202015 e da chave de acesso 2425f297

---

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 466793565 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LECTICIA MARILIA CABRAL DE ALCANTARA. Data e Hora: 27-07-2020 11:50. Número de Série: 1735559. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

---