



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
PRAÇA CÍVICA, 300 - Bairro CENTRO - CEP 74003-010 - @cidade_unidade@ - - www.tre-go.jus.br

PARECER Nº 128 - SEAQ (0330397)

Trata-se de solicitação da Secretaria de Auditoria Interna, para a participação das servidoras Sandra Fleury Nogueira e Laiane Gonçalves de Moura no curso "Auditoria em Folha de Pagamento", promovido pela Capacity Treinamento e Aperfeiçoamento Ltda., na modalidade presencial, a realizar-se em Brasília, entre os dias 22 e 24 de agosto de 2022, com carga horária de vinte horas, nos termos do Projeto Básico (doc. 0325476).

Para instrução do processo, foram anexadas proposta comercial da empresa (doc. 0322901), contrato social (doc. 0325438), certidões da empresa e de sua sócia majoritária (doc. 0326521) e notas de empenho contendo valores cobrados a outros contratantes em curso idêntico, para justificar que o valor cobrado encontra-se dentro da realidade mercadológica (doc. 0325417).

Logo após, a Seção de Capacitação e Desenvolvimento Organizacional (SECDO) apresentou projeto básico, no qual foram informados os objetivos do evento, o público-alvo, valor da contratação e a justificativa para sua realização. Foram demonstradas, também, as razões pelas quais a contratação se enquadraria como hipótese de inexigibilidade de licitação (serviço técnico especializado, singularidade do objeto e notória especialização). Foi, ainda, detalhada a execução do serviço (avaliações, certificação e conteúdo programático), além das obrigações de contratante e contratada, condições de pagamento, fiscalização do contrato e aplicação de penalidades (doc. 0325476).

Em relação aos participantes indicados, a SECDO informou que *"compulsados os assentamentos funcionais desta Secretaria, certifica-se que os servidores não participaram de evento análogo ao solicitado, no mesmo exercício ou no exercício imediatamente anterior"* (doc. 0325476).

Instada, a Seção de Licitação e Compras, considerando as informações referentes à singularidade do curso pretendido, enquadrou a despesa na hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, § 1º, c/c o art. 13, inciso VI, ambos da Lei 8.666/93, concluindo, ainda, que o valor do investimento encontra-se dentro da realidade mercadológica, como se infere da manifestação elaborada pela mencionada seção (doc. 0328856).

Por sua vez, a Coordenadoria de Orçamento, Finanças e Contabilidade atestou a existência de recursos orçamentários e financeiros para fazer face à despesa (doc. 0329101).

Por fim, a Coordenadoria de Bens e Aquisições manifestou-se favorável à contratação de aludida ação de formação, com fulcro no artigo 25, inciso II, c/c o artigo 13, inciso VI, todos da Lei 8.666/93, condicionada à existência das regularidades exigidas por lei ao tempo da celebração do ajuste, entendimento corroborado pela Secretaria de Administração e Orçamento, a qual, na oportunidade, reconheceu a inexigibilidade de licitação, consoante exigido pelo artigo 26 do aludido diploma legal (doc.0329419).

Oportuno destacar que a mencionada coordenadoria consigna, também, que de acordo com o *"(...) Acórdão TCU nº 6.301/2010 - Primeira Câmara², a contratação em pauta deve ser fundamentada no art. 24, inc. II, da referida Lei"*.

É o relatório.

Em análise dos autos, verifica-se tratar de solicitação da Secretaria de Auditoria Interna, para aquisição de duas inscrições para o curso "Auditoria em Folha de Pagamento", promovido pela Capacity Treinamento e Aperfeiçoamento Ltda., na modalidade presencial, a realizar-se em Brasília, entre os dias 22 e 24 de agosto de 2022, com carga horária de vinte horas, nos termos do Projeto Básico (doc. 0325476).

A Seção de Capacitação justificou a contratação do treinamento em tela sob a assertiva de que (doc. 0325476):

A demanda fundamenta-se ainda, na Resolução TSE nº 22.572/2007, que estabelece o Programa Permanente de Capacitação e Desenvolvimento de servidores da Justiça Eleitoral com vistas à formação, atualização e aperfeiçoamento contínuo dos servidores da Justiça Eleitoral.

E por fim, a contratação em referência está em consonância com a Resolução TRE-GO nº 286/2018 que dispõe sobre a política de educação e desenvolvimento dos servidores no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás, que assim pondera: "A política de Educação e Desenvolvimento dos Servidores compreende todas ações voltadas para o desenvolvimento integral dos servidores no âmbito institucional, que oportunizem a formação, a atualização, o aperfeiçoamento e a qualificação contínua".

Na capacitação, ora solicitada, será oferecido treinamento para executar os trabalhos de planejamento e execução das principais atividades e rotinas que envolvem a realização de uma auditoria em folha de pagamento.

Oportuno destacar que o evento em comento agregará valor ao Macroprocesso de apoio – Gestão orçamentária e financeira, insertos no Mapa Estratégico deste Tribunal.

Verifica-se, também, que a Unidade competente enquadrou a despesa na hipótese de inexigibilidade de licitação, com arrimo no artigo 25, inciso II, § 1º, c/c artigo 13, inciso VI, da Lei de Licitações (doc. 0328856).

Insta consignar, nesse ponto, que, no Regime Jurídico Administrativo, a regra é a obrigatoriedade de licitação, tanto para a aquisição de bens como para a prestação de serviços à Administração, como determina o artigo 37, inciso XXI, da CF/88. *Ipsis litteris*:

Art. 37. *Omissis*:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, **as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Por seu turno, o artigo 2º, *caput*, da Lei 8.666/93, assim dispõe:

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

Em que pese a Carta Magna e a Lei 8.666/93 disporem quanto à obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório, mister se faz ressaltar que a não realização de

licitação pela Administração Pública (medida de caráter excepcional), não significa o desatendimento aos princípios da isonomia, economicidade, publicidade, razoabilidade, moralidade, eficiência e motivação. Mesmo nos casos de contratação direta, expressamente previstas em lei, todos esses preceitos devem estar por ela atendidos.

Acerca do enquadramento legal para se efetivar a contratação em exame, dispõem os artigos 13, inciso VI, e 25, inciso II, da Lei 8.666/93, *in verbis*:

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

(...)

VI – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; (...)

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;

(...)

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

Pela leitura dos dispositivos acima indicados, verifica-se que a contratação por inexigibilidade de licitação fundamenta-se na inviabilidade de competição, mediante a comprovação de que o serviço seja técnico e de natureza singular, bem como que o profissional ou a empresa indicada para a sua execução possua notória especialização. Acrescente-se, ainda, a comprovação de que o preço seja compatível com os valores de mercado.

Na mesma linha, segue trecho colhido da Decisão TCU nº 427/1999 – Plenário:

8.2. firmar o entendimento de que a inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/93 sujeita-se à **fundamentada demonstração de que a singularidade do objeto - ante as características peculiares das necessidades da Administração, aliadas ao caráter técnico profissional especializado dos serviços e à condição de notória especialização do prestador - inviabiliza a competição no caso concreto**, não sendo possível a contratação direta por inexigibilidade de licitação sem a observância do caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93;

O Tribunal de Contas da União, ao sedimentar seu entendimento jurisprudencial, editou a **Súmula nº 252**, a qual aduz que:

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93, **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.**

Assim, é mister verificar a presença dos três requisitos no caso concreto em exame, do contrário a licitação será exigível, restando desconfigurada a hipótese de inexigibilidade. Isto posto, far-se-á a análise individualizada de cada um dos elementos para, de forma segura e eficaz, comprovar a aplicabilidade da exceção à regra da licitação, sem perder

de vista a moralidade, a transparência e o interesse público, princípios inerentes a qualquer ato administrativo. Vejamos:

Quanto à **singularidade do objeto**, expressou a SECDO no projeto básico (doc.0325476):

Destaca-se a importância e a singularidade do treinamento em tela porque a auditoria da folha de pagamento firma-se na aplicação de procedimentos e técnicas de auditoria de forma corretiva e preventiva, fornecendo informações convincentes quanto à conformidade das rotinas em relação às normas, regulamentos e legislação vigentes, de modo a reduzir o risco de fraudes, evitando também perdas financeiras indesejáveis imediatas, ou mesmo futuras demandas judiciais em processos trabalhistas ou previdenciários. Portanto, o conhecimento de procedimentos de auditoria e das questões legais relativas aos atos relacionados a folha de pagamento são de grande importância para o controle dos gastos de pessoal na administração pública, proporcionando um bom uso dos recursos públicos na área de pessoal.

Dessarte, é essencial que os servidores que atuam nas áreas de auditoria possam identificar as principais irregularidade e inconsciência que ocorram nas folhas de pagamento da administração pública, e consigam executar procedimentos e implantar controles capazes de minimizar os riscos na gestão de pessoal.

De acordo com a Lei 8.666/93, a licitação é inexigível quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 daquele diploma legal, dentre os quais, observa-se o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, desde que configurada a natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Nessa senda, insta mencionar o posicionamento do Órgão de Contas Federal, abaixo reproduzido:

Acórdão 412/2008 - Plenário:

O gestor, cujas alegações de defesa ora se analisa, adotou o entendimento referido no primeiro caso ao entender que a singularidade está ligada ao fato de a oportunidade da contratação do curso/treinamento levar em conta data e local em que os referidos cursos/treinamentos foram realizados, ao mesmo tempo em que essas características são compatibilizadas com as necessidades de qualificação e com a disponibilidade orçamentária do órgão (fl. 1.277 do Vol. 6 do Anexo XII).

Portanto, considerando que o gestor agiu de acordo com entendimento do Tribunal (Decisão n. 439/1998 - Plenário) e com o posicionamento de renomado doutrinador (Marçal Justen Filho), entende-se que a sua defesa deva ser acatada.

Acórdão nº 1.039/2008 - 1ª Câmara:

Tratando-se de exceção à regra geral de licitar, o art. 25, caput e inciso II, da Lei n. 8.666/93 preconiza que, além da inviabilidade de competição, a contratação de serviços com base na hipótese de inexigibilidade de licitação, depende do preenchimento dos seguintes pressupostos: a) que sua natureza seja singular, impedindo o estabelecimento de requisitos objetivos de competição entre os prestadores. **Saliente-se, nesse tocante, que serviço de natureza singular é aquele caracterizado por marca pessoal** ou coletiva (quando realizado por equipe), que o individualiza em relação aos demais; b) que o executor possua notória especialização. O art. 25, §1º da Lei n. 8.666/93, oferece os elementos hábeis para que a Administração verifique e comprove que o profissional possui notória especialização, quais sejam: desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou outros requisitos relacionados às suas atividades.

A singularidade, portanto, se concretiza pela impossibilidade de se aferir critério objetivo de comparação técnica para objeto similar, de mesma natureza.

Quanto à **notória especialização do profissional**, observa-se do projeto básico elaborado pela SECDO (doc. 0325476), o destaque para a ampla experiência acadêmica do instrutor notadamente em relação ao objeto do evento, o que indica domínio de temas que permeiam o conteúdo a ser ministrado, e a capacidade de transmitir seu conhecimento aos participantes, conforme abaixo:

O responsável técnico pelo curso, Edilson Barboza, demonstra notória especialidade nos treinamentos referentes ao tema, objeto da capacitação em tela, destacando-se por ampla experiência profissional pelos eventos a seguir citados e consignados no currículo (doc. SEI nº 0325408).

Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo desde 1995, Bacharel e Mestre em Ciências Contábeis, Especialista em Auditoria e Administração Pública, autor de artigos publicados em jornais, congressos técnicos e revistas especializadas. Atividades desempenhadas no Governo do Estado do Espírito Santo: Secretário de Estado, Auditor Geral, Diretor de Autarquias, Subsecretário de Estado, Assessor Especial, Membro do Conselho Estadual de Controle Interno, Membro do Conselho de Administração do Diário Oficial e do Instituto de Tecnologia da Informação, Coordenador do Núcleo de Controle Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo.

No que tange à **razão da escolha da empresa**, verifica-se que está intimamente ligada a notória especialização do profissional que ministrará o evento, como mencionado pela Coordenadoria de Bens e Aquisições (doc. 0329419).

No tocante à **compatibilidade do preço com os valores de mercado**, a Coordenadoria de Bens e Aquisições concluiu (doc. 0329419):

Sobre o último quesito, qual seja, **compatibilidade do preço com os valores de mercado**, a Seção de Licitação e Compras - SELCO informou que "(...) o curso pretendido foi ofertado a esta Corte pelo montante de **R\$ 5.760,00 (cinco mil, setecentos e sessenta reais)**. Para justificativa desse preço, consoante exigido no artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8666/1993, seguindo parâmetros definidos no artigo 7º da Instrução Normativa nº 73/2020, exarada pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, foram anexadas ao feito, pela unidade demandante, 2 (duas) notas de empenho (ID 0325417), referentes a contratações formalizadas por outros órgãos da Administração Pública para o mesmo curso pretendido por esta Corte, demonstrando que o valor do investimento encontra-se dentro da realidade mercadológica da empresa a ser contratada. Registre-se que os autos foram instruídos com anúncio do evento pretendido, veiculado no site da empresa que se objetiva contratar, doc. 0328850, mediante o qual, verifica-se que o valor praticado para esta Corte, relativamente ao evento em questão, está inferior ao ofertado para a população em geral, robustecendo o entendimento referente à subsunção do dispêndio a ser realizado por este Regional aos preços de mercado." ID. 0328856.

Assim, observa-se a exequibilidade do ajustamento por inexigibilidade de licitação, uma vez que estão presentes as particularidades inerentes a essa modalidade. No que diz respeito aos requisitos, atendendo aos ditames do artigo 25, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos, não há que se falar em licitação quanto à contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, notadamente quando se objetivar o treinamento e aperfeiçoamento de servidores públicos (Lei 8.666/93, art. 13, inciso VI).

Muito embora esteja devidamente caracterizado nos autos a presença dos requisitos autorizadores da contratação direta, via inexigibilidade de licitação, isto é (a) serviço técnico especializado; (b) singularidade do objeto; (c) notória especialização e (d) compatibilidade dos preços com os praticados no mercado, há de se ter em vista que o preço proposto para o evento de capacitação acima referido monta a R\$ 5.760,00, o que também

autoriza a contratação direta, via dispensa de licitação, por força do disposto no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93.

Por ser modalidade menos onerosa, pois implica em prática de menos atos procedimentais e redução dos custos financeiros do procedimento de contratação, o Tribunal de Contas da União (TCU) entende caber ao gestor a discricionariedade de definir o caminho a seguir, dado o duplo enquadramento possível para a despesa.

De fato, em diversas oportunidades, o TCU externou o entendimento de que *“havendo possibilidade de duplo enquadramento, relativamente às hipóteses de dispensa ou inexigibilidade que não ultrapassem os limites fixados nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, o administrador está autorizado a adotar o fundamento legal que implique menor custo para a Administração Pública, em observância ao princípio da economicidade”*¹.

Curial trazer a lume que, atualmente, os limites de dispensa de licitação são disciplinados pela Lei 8.666/93, conforme estabelecidos pelo artigo 24, incisos I e II, da Lei de Licitações, nos seguintes termos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I-para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#)).

II-para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea “a”, do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; ([Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998](#)).

Nesse contexto, observa-se, como previsto no art. 23, inciso II, alínea “a”, de referida norma legal, cujo valor foi atualizado pelo Decreto 9.412/2018, que o montante estabelecido para a modalidade convite é R\$ 176.000,00. Assim, constata-se que o limite para que seja dispensada a licitação, ancorada no citado art. 24, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos, é de R\$ 17.600,00.

Há que se observar que, no presente caso, é cabível a efetivação da contratação por dispensa, uma vez que **o valor total envolvido no ajuste, qual seja, R\$ 5.760,00, encontra-se abaixo de R\$ 17.600,00.**

Diante desse quadro, legítimo afirmar que, muito embora a contratação tratada nos autos se enquadre na hipótese de inexigibilidade de licitação (artigo 25, inciso II, c/c artigo 13, inciso VI, da Lei 8.666/93), uma vez que atende aos requisitos exigidos na norma para essa modalidade (serviço técnico especializado, singularidade do objeto, notória especialização e compatibilidade dos preços com os praticados no mercado), nada obsta, no entanto, em nome do princípio da economicidade, seja a contratação respaldada em dispensa de licitação, conforme previsão contida no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93.

Quanto à ausência de previsão no Plano Anual de Contratações (PAC) 2022, é de se ver que não se trata de fator impeditivo para contratação, porque referido plano não é taxativo e imutável, apresentando-se como compêndio indicativo das principais contratações previstas para o exercício, até porque não poderia a Administração antever, infalivelmente, todas as possíveis demandas e, ao mesmo tempo, ela própria promover o engessamento de suas necessidades e contratações, dado o inexorável dinamismo das coisas.

Isso posto, coadunando com as unidades administrativas deste Regional e diante da relevância dessa ação de capacitação segundo a Seção de Capacitação e Desenvolvimento Organizacional, esta Coordenadoria de Assessoramento Jurídico **não vislumbra óbice de natureza jurídica** à contratação direta da empresa Capacity Treinamento

e Aperfeiçoamento Ltda., com fulcro no art. 24, inciso II, da Lei 8.666/93, para aquisição de duas inscrições no curso "Auditoria em Folha de Pagamento", promovido pela empresa Capacity Treinamento e Aperfeiçoamento Ltda., na modalidade presencial, a realizar-se em Brasília, entre os dias 22 e 24 de agosto de 2022, com carga horária de vinte horas, destinadas às servidoras Sandra Fleury Nogueira e Laiane Gonçalves de Moura, no importe total de R\$ 5.760,00 (cinco mil e setecentos e sessenta reais), observada a comprovação das regularidades exigidas por lei no momento da emissão da nota de empenho e do pagamento.

Sub censura.

Uliana Marques de Carvalho
Assistente IV da Seção de Aquisições

Carlúcio José Vilela
Chefe da Seção de Aquisições

Thaís Cedro Gomes
Coordenadora de Assessoramento Jurídico

De acordo. À consideração do Diretor-Geral.

Pedro Henrique Gomes Pereira de Souza Azzi
Secretário-Geral da Diretoria-Geral

1 Acórdão TCU nº 6301/2010 – 1ª Câmara.



Documento assinado eletronicamente por **THAÍS CEDRO GOMES, COORDENADOR(A)**, em 10/08/2022, às 19:24, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **PEDRO HENRIQUE GOMES PEREIRA DE SOUZA AZZI, SECRETÁRIO(A)-GERAL DA DIRETORIA-GERAL**, em 10/08/2022, às 19:24, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **CARLÚCIO JOSÉ VILELA, CHEFE DE SEÇÃO**, em 12/08/2022, às 12:26, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

Documento assinado eletronicamente por **Uliana Marques de Carvalho, TÉCNICO JUDICIÁRIO**, em 12/08/2022, às 14:24, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://sei.tre-go.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **0330397** e o código CRC **98A7548F**.

22.0.000010288-5

0330397v25