



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE GOIÁS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E ORÇAMENTO
COORDENADORIA DE BENS E AQUISIÇÕES

PAD	11619/2020
REQUERENTE	Seção de Capacitação
REQUERIDO	Tribunal Regional Eleitoral de Goiás
ASSUNTO	Disponibilização de inscrições para o “VII Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral”

PARECER

Cuida-se de solicitação exarada pela Escola Judiciária Eleitoral, com vistas à disponibilização de inscrições para o “VII Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral”, a ser realizado na modalidade on-line, no período de 17 a 21 de agosto de 2020, com carga horária de 80 (oitenta) horas, para até 120 (cento e vinte) participantes, cujas vagas serão direcionadas aos servidores deste Tribunal, juízes e promotores eleitorais (docs. nºs 105848/2020 e 107059/2020).

Cumpra-se destacar informação prestada pela Seção de Licitação e Compras no sentido de que (doc. nº 107448/2020):

Considerando que tramitavam nesta Seção os processos 11344/2020 e 11335/2020, cujo objetivo era a inscrição, naquele evento, do Desembargador Vice-Presidente e Corregedor desta Corte e 05 (cinco) servidores lotados na Vice-Presidência e Corregedoria, e também da Secretária Judiciária desta Casa, buscando a economia processual, realizamos a anexação daqueles processos ao presente.

Registre-se que os documentos e informações acostados aos presentes autos digitais oferecem elementos suficientes para que esta Unidade se manifeste conclusivamente acerca da matéria versada.

É o relato, segue manifestação.

Acerca do *modus operandi* para se proceder a pretensa contratação, cumpre esclarecer que no direito administrativo brasileiro a regra é a obrigatoriedade de licitação, tanto para a aquisição de bens, como para a prestação de serviços à Administração, tendo como fundamento legal, na norma constitucional, o art. 37, inciso XXI. *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

Assinado eletronicamente conforme Lei 11.419/2006

Em: 07/08/2020 16:14:00

Por: CRISTINA TOKARSKI PERSIJN e outro

TRE

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. (destaques acrescidos)

Por sua vez, a norma infraconstitucional, no art. 2º, *caput*, da Lei nº 8.666/93, traz o seguinte teor:

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. (sem grifos no original)

Convém lembrar que a licitação é a forma impositiva de seleção dos futuros contratantes e tem por objetivo fundamental a garantia do princípio da isonomia. A lei infraconstitucional só pode permitir ao Administrador Público afastar-se do procedimento licitatório quando buscar harmonizar o princípio da isonomia com outro tão intensamente relevante quanto esse.

A licitação não é o único meio de garantir a efetividade dos princípios da isonomia e da impessoalidade. No entanto, o administrador não pode aderir, ao seu alvitre, às possibilidades de contratação direta, seja por meio de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, sem que haja observância aos demais princípios que informam os certames licitatórios, inclusive os de estatura constitucional.

O administrador estará obrigado a promover a licitação quando o critério de escolha do fornecedor ou executante não puder ser demonstrado sem ofensa ao princípio da moralidade e da impessoalidade. É esse estreito limite que paira entre o atendimento de todos os requisitos estabelecidos em cada uma das hipóteses de dispensa/inexigibilidade e a prevalência do dever de licitar.

Abalizada doutrina recomenda a realização de licitação quando há indícios da possibilidade de competição entre entidades com objetos semelhantes. Sérgio Ferraz e Lúcia Valle Figueiredo lecionam que “se houver mais de uma instituição com semelhante ou igual capacitação e reputação, há que se proceder a licitação”. Marçal Justen Filho tece as seguintes considerações aplicáveis à hipótese presente:

O dispositivo abrange contratações que não se orientam diretamente pelo princípio da vantajosidade. Mas a contratação não poderá ofender o princípio da isonomia. **Existindo diversas instituições em situação semelhante, caberá a licitação para selecionar aquele que apresentar a melhor proposta - ainda que essa proposta deva ser avaliada segundo critérios diversos do 'menor preço'**¹ (evidenciou-se)

Entretanto, decidir se há instituições que apresentam semelhante ou igual capacitação e reputação constitui árdua tarefa que beira um indesejado **subjetivismo** nas contratações públicas, pelo que deve o administrador agir com conservadorismo e zelo redobrado no instante de apontar a subsunção da hipótese à

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 8. ed. São Paulo: Dialética. P. 256.

previsão legal.

A dispensa e a inexigibilidade visam salvaguardar o interesse público em situações onde o trâmite do processo licitatório convencional seja inconveniente ou inviável, respectivamente. Entretanto, embora o âmbito de discricionariedade do administrador seja mais amplo nessas circunstâncias, isso não significa que o legislador optou por descurar quanto ao zelo em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos. Dessa forma, exigiu uma série de requisitos para que os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação sejam considerados regulares.

Por óbvio que a não realização da licitação não significa o desatendimento aos princípios da isonomia, economicidade, publicidade, razoabilidade, moralidade, eficiência e motivação. Na contratação direta ou nas hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas em lei, devem estar atendidos todos esses preceitos que informam a atuação da Administração Pública.

Ultrapassada essa fase, passa-se ao exame do art. 25, inc. II c/c o art. 13, inc. VI, ambos da Lei nº 8.666/93. *In verbis*:

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

(...)

VI - **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal**; (negritos acrescentados)

Sobre o tema, importa reproduzir trecho de estudo extraído pela Consultoria Zênite (Doutrina – 225/133/MAR/2005). *Sub examine*:

Para que seja possível a contratação por inexigibilidade de licitação com fulcro no **inc. II do art. 25 da Lei nº 8.666/93**, faz-se necessário comprovar no respectivo parecer:

a) que o serviço pretendido pela Administração é técnico;
b) que possui natureza singular;
c) que o profissional ou empresa que irá executá-lo detém notória especialização.

Portanto, é necessário que se trate de serviço técnico. É preciso, também, que em função de sua natureza singular seja considerado sofisticado o suficiente para reclamar prestador especializado. Mais do que isso: há de ser um serviço que reclame profissional ou empresa detentora de notória especialização, nos termos do § 1º do art. 25. Celso Antônio Bandeira de Mello comenta o seguinte sobre **serviços singulares**:

De modo geral são singulares todas as produções intelectuais, realizadas isolada ou conjuntamente - por equipe - sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes para o preenchimento da necessidade administrativa a ser suprida.

Sendo, pois, o serviço técnico de natureza singular e o profissional de notória especialização, a licitação torna-se inexigível em face da inviabilidade de competição, por não ser possível estabelecer critérios objetivos de julgamento.

Convém esclarecer que a singularidade exigida no inc. II do art. 25 **não impõe que somente exista uma pessoa em condições de prestar o serviço pretendido.** Em verdade, a singularidade referida no inc. II do art. 25 diz respeito à **personalidade envolvida na prestação do serviço, que é marcado pelo estilo ou cunho pessoal do executor.** Essa singularidade (inc. II do art. 25) não se confunde com a noção de objeto singular do fornecedor exclusivo (inc. I do art. 25), acima analisada. Enquanto na hipótese tratada no inc. II do art. 25 o serviço é singular em função da **personalidade** envolvida na sua execução, no inc. I desse mesmo dispositivo o objeto é singular em função de sua exclusividade no mercado.

O **conceito de notória especialização do profissional** está previsto no § 1º do art. 25, que dispõe:

§ 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.

Conforme comenta Joel Menezes Niebuhr, "a expressão notória especialização costuma ser interpretada de molde a exigir **alguém bastante conhecido em seu meio, afamado, que goze, como o próprio nome indica, de notoriedade**".

Ainda, é interessante salientar que o próprio dispositivo oferece os elementos hábeis a identificar se o profissional possui ou não a notória especialização (desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades), e impõe a necessidade de que tais elementos revelem que o trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. Sobre esse aspecto, Joel de Menezes Niebuhr aduz o seguinte: Acrescente-se que a parte final do § 1º do art. 25 consigna exigência de suma importância, dado que os elementos em apreço devem revelar que o trabalho do especialista é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. **Essa parte final do dispositivo prescreve a obrigatoriedade de nexos entre as características do profissional qualificado e a plena satisfação do objeto do contrato.** É necessário vislumbrar correlação entre o profissional escolhido pela Administração Pública e o objeto do contrato, a saber, ele deve ser, circunstancialmente, o mais indicado para o objeto específico do contrato. Melhor dizendo, **o objeto do contrato é que determina o tipo de especialista a ser contratado.** Logo, a Administração Pública é obrigada a avaliar as atividades desenvolvidas pelo especialista, qual a linha que ele segue, quais os aportes teóricos e quais as técnicas que ele assume, a fim de precisar se é realmente ele e não outro o profissional mais indicado, a teor do critério administrativo fundado na confiança, para cumprir os objetivos a que visa aportar o contrato a ser firmado. (sem destaques no original)

Complementando, curial trazer a lume excerto do voto referente ao julgamento do Acórdão TCU

nº 2142/2007 – Plenário. *Ipsis litteris*:

Questiona-se no presente processo a conformidade legal de contratação direta, efetuada por inexigibilidade de licitação em razão da singularidade do objeto e da notória especialização do executor escolhido, [...]. Como se sabe, contratações da espécie sempre suscitam contestações acerca da real subsunção do caso concreto na hipótese delineada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. [...]. [...]

3. Nesse aspecto da escolha da empresa, ressalvo pontualmente a tese de que, existindo outras empresas ou profissionais igualmente reputados no mercado, **a confiabilidade subjetiva do administrador seria o fator principal de escolha do contratado.** Quer-me parecer que a confiança que o responsável reconhece ter depositado na empresa resultou de um processo de certificação, deveras fundamentado no retrospecto veemente de casos bem sucedidos, de que ali a Administração satisfaria suas necessidades de reestruturação

organizacional. Ocorre que o retrospecto favorável é seguramente um dos componentes da notoriedade, o que retira sustentação à tese de que a seleção da contratada pode fundar-se em fatores subjetivos do administrador em contratações por inexigibilidade de licitação.

[...]

5. O argumento do Pretório Excelso é extremamente razoável. Entendo, todavia, que **o fator subjetivo da confiança não pode ser preponderante na escolha da contratada**, devendo o quanto possível vir acompanhada da explicitação dos elementos objetivos que demonstrem, de forma consistente com os fatos, a correção da escolha efetuada. Há sempre que se ter o concurso de uma avaliação subjetiva por parte do administrador, não sendo desejável a completa aleatoriedade, inclusive como forma de reduzir os riscos de insucesso, mas **a escolha final deve sempre guardar firme relação de coerência com as circunstâncias concretas enfrentadas e com a subjetiva avaliação de confiança na empresa.** (grifou-se)

Vale frisar que, por meio do Acórdão TCU nº 1437/2011 - Plenário, o Tribunal de Contas da União aprovou a Súmula nº 264, com o seguinte teor:

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 8.666/93. (realces acrescentados)

Em tempo, imperioso apresentar excerto dos seguintes Acórdãos do Órgão de Controle Externo:

Excerto do Acórdão nº 1971/2010 - Plenário

9.6. determinar à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA que:

[...]

d) ao realizar contratação direta de empresa por **inexigibilidade** de licitação, com fulcro no **art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993**, faça constar do procedimento administrativo a comprovação dos pressupostos simultâneos de **notória especialização** da contratada e da **singularidade do objeto**, a justificar a inviabilidade do certame licitatório, bem como a **demonstração do motivo da escolha do fornecedor e da adequação dos preços** avençados com os valores de mercado, observado o que dispõe o **art. 26, parágrafo único, incisos II e III, do referido diploma legal**, a fim de evitar a ocorrência da irregularidade identificada no Contrato nº 13600.03/0104-4, oriundo da Inexigibilidade de Licitação nº 17/2003, de 16/12/2003; (sem negritos no original)

Excerto do Acórdão nº 1403/2010 - Plenário

9.5.2. em caso de contratação por dispensa ou **inexigibilidade**, faça constar do processo, **obrigatoriamente, a razão da escolha do fornecedor e a justificativa de preço**, em atendimento ao art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93 (itens 9.2.2.1 e 9.2.2.3 do Relatório CGU nº 160002); (evidenciou-se)

Excerto do Relatório referente ao julgamento do Acórdão nº 2611/2007 - Plenário

45. Também importante é o entendimento pacífico de que a **justificativa de preço** é elemento **essencial** da contratação, posto que a sua validade depende da verificação da razoabilidade do preço ajustado, conforme prevê o inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/1993.

Excerto do Acórdão nº 93/2008 - Plenário

9.2.3. adote as medidas necessárias para que os processos de dispensa ou de **inexigibilidade** sejam instruídos com os **elementos previstos no**

Em síntese, para a caracterização da inexigibilidade de licitação com respaldo no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666/93, deve ser comprovado o seguinte: a) que a prestação dos serviços seja singular; b) que o profissional ou empresa que irá executá-lo detenha notória especialização; c) que haja a demonstração da escolha do fornecedor, e; d) que o preço seja compatível com os valores de mercado.

Com relação à **singularidade do objeto**, a Secretaria de Gestão de Pessoas assim informou (doc. nº 104596/2020):

11. (...) o conteúdo deste curso abrange preparação necessária acerca dos desafios eleitorais em tempos de pandemia, como o aceleração da virtualização das relações e adaptações tecnológicas à realidade eleitoral e temas do Direito Eleitoral tradicional e sua interface com a tecnologia, com experiências metodológicas inovadoras e interativas com enfrentamento de questões complexas e polêmicas sobre o tema das eleições.

12. (...) Nesse sentido, dada a especificidade do curso ora proposto, **é razoável afirmar que o evento possui natureza singular**, conforme lição extraída de excerto da fundamentação da Decisão 439/98- TCU (...) (grifei)

No que tange à **notória especialização do profissional ou empresa** executora do objeto contratado, registro que tal quesito está intimamente relacionado com a **razão da escolha do fornecedor**. Acerca do assunto, trago à baila a seguinte explanação realizada por aquela Unidade (doc. nº 104596/2020):

14. (...) O Instituto Paranaense de Direito Eleitoral - IPRADE, promove esse congresso de Direito Eleitoral há seis anos. Na edição passada, o VI CBDE contou com mais de cem palestrantes, entre eles dez ministros de Tribunais Superiores, que dividiram experiências com mais de mil participantes das cinco regiões brasileiras. Conforme depreende-se do site do Congresso, nesta edição de 2020, o evento contará com palestrantes renomados e experientes na área eleitoral, tais como Luis Roberto Barroso (Presidente do TSE e Ministro do STF); Gilmar Mendes (Ministro do STF); Fernando Neves (Ex-ministro do TSE); Henrique Neves (Ex-ministro do TSE); Luciana Lóssio (Ex-ministra do TSE); Margarete Coelho (Deputada Federal); Maria Cláudia Bucchianeri (Advogada) Maria Silveira (Advogada); Nelson Jobim (Ex-ministro do STF e Defesa) e Néviton Guedes (Desembargador TRF1).

15. Acerca da razão da escolha do fornecedor, entende esta Seção que a motivação da escolha do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral, está intimamente associada ao fato de ser o instituto promotor deste evento há seis anos, com edições anuais, não havendo evento similar em âmbito nacional.

16. Pelos argumentos expostos, deduz-se que a notória especialização da empresa e do instrutor está diretamente ajustada à necessidade singular demonstrada no objeto da contratação.

Sobre o último quesito, qual seja, **compatibilidade do preço com os valores de mercado**, cumpre informar que houve expressiva redução nos preços cobrados pelo Instituto Paranaense de Direito Eleitoral, passando de R\$ 350,00 (trezentos e cinquenta reais) para R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), conforme se infere da documentação apresentada (docs. nºs 105851/2020, 107059/2020 e 107339/2020).

Acerca do tema, a Seção de Licitação e Compras salientou (doc. nº 107448/2020):

(...) solicitamos ao instituto promotor do Congresso o envio de documentos comprobatórios dos valores que praticaram em outras contratações, pelo que, enviaram-nos as notas de empenho constantes dos documentos 107354/2020, 107355/2020 e 107356/2020.

Entretanto, tais notas de empenho se referem ao evento realizado no ano de 2018, portanto, com valores praticados em período superior a 180 (cento e oitenta) dias. Questionamos a entidade acerca da existência de notas deste ano, e nos informaram que somente teriam essas de 2018 uma vez que ainda não receberam empenhos deste outros órgãos ainda. Questionamos então se teriam notas de outros eventos eventualmente ministrados pelo instituto e nos reponderam que somente realizam o Congresso e ainda assim, em anos eleitorais, vide cópia de conversa travada via *whatsapp*, doc. 107409/2020.

Contudo, **concluimos que o valor ofertado pelo IPRADE a esta Corte encontra-se dentro da realidade mercadológica**, uma vez que corresponde ao mesmo valor praticado para as demais Escolas Judiciárias Eleitorais, conforme se depreende da proposta constante do documento 107339/2020. Ademais, em consulta ao site do instituto verificamos que os valores ofertados para as EJE's são inferiores àqueles praticados para o público em geral, doc. 107443/2020. (grifei)

Portanto, muito embora os orçamentos coligidos aos autos tenham sido emitidos há mais de 180 (cento e oitenta) dias, não vislumbramos óbice, s.j.d., em considerá-los, haja vista que isso reforça a vantajosidade na pretensa contratação, uma vez que os valores (por inscrição) encontrados em 2018 são superiores aos atuais, conforme se pode avistar das notas de empenho jungidas ao feito (docs. nºs 107354/2020, 107355/2020 e 107356/2020). Ainda, não se pode deslembrar dos esforços hercúleos da predita Seção visando a obtenção de orçamentos na forma prevista na IN SLTI/MPDG nº 03/2017.

Ante as considerações esposadas, bem assim, em face da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para custear a pretensa despesa (doc. nº 107672/2020), **esta Coordenadoria de Bens e Aquisições opina, s.o.j., favoravelmente à contratação pretendida com o Instituto Paranaense de Direito Eleitoral - IPRADE, com fulcro no art. 25, inciso II, c/c o art. 13, inciso VI, ambos da LLCA, condicionada à existência das regularidades exigidas por lei ao atempo da celebração do ajuste.**

Registre-se, por oportuno, que para o ato gozar de plena legalidade e, também, como condição de sua eficácia, deverá ser observado o disposto no art. 26, *caput*, do indigitado normativo, o qual determina, além do reconhecimento da inexigibilidade, a comunicação e ratificação pela autoridade competente, bem como sua publicação na imprensa oficial nos prazos ali definidos.

À consideração da Secretaria de Administração e Orçamento.

Leonardo Alex de Siqueira
Coordenador de Bens e Aquisições

Realizados os controles internos administrativos a cargo desta unidade, conforme se extrai da lista de verificação juntada aos presentes autos (doc. nº 108113/2020), acolho a manifestação da Coordenadoria de Bens e Aquisições e encaminho o presente feito à Diretoria-Geral para apreciação, oportunidade em que me

manifesto pela contratação em tela.

Nesta oportunidade, reconheço a inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 25, inciso II c/c art. 13, inc. VI, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, consoante se infere do art. 26, do mesmo diploma legal.

Goiânia, aos 07 (sete) dias do mês de agosto de 2020.

Cristina Tokarski Persijn
Secretária de Administração e Orçamento