



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

PAD	9765/2020
REQUERENTE	Escola Judiciária Eleitoral
REQUERIDO	Tribunal Regional Eleitoral de Goiás
ASSUNTO	Curso on-line com o tema “Eleições 2020” para juízes eleitorais e servidores do Quadro Permanente do TRE-GO.

**PARECER**

Cuida-se de solicitação exarada pela Escola Judiciária Eleitoral, com vistas à contratação de curso on-line com o tema “Eleições 2020”, a ser realizado na modalidade EaD, em plataforma própria do curso, disponível para acesso por 90 (noventa) dias, a partir do primeiro acesso, com carga horária de 30 (trinta) horas, para até 250 (duzentos e cinquenta) participantes, dentre juízes com jurisdição eleitoral e servidores do Quadro Permanente deste Regional (docs. n.ºs 085406/2020 e 085408/2020).

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 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,

Assinado eletronicamente conforme Lei 11.419/2006

Em: 01/09/2020 10:24:14

Por: LEONARDO ALEX DE SIQUEIRA

TRE

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’**<sup>1</sup> (evidenciou-se)

Entretanto, decidir se há instituições que apresentam semelhante ou igual capacitação e reputação constitui árdua tarefa que beira um indesejado **subjectivismo** nas contratações públicas, pelo que deve o administrador agir com conservadorismo e zelo redobrado no instante de apontar a subsunção da hipótese à 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 descuidar quanto ao zelo em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos. Dessa

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

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** avançados 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 art. 26 da Lei n.º 8.666/93**; (destaques acrescidos)

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 Escola Judiciária Eleitoral de Goiás assim informou (doc. n° 085406/2020):

3. Cumpre registrar que as matérias a serem ministradas no presente curso, Direito Processual Eleitoral, Práticas Cartorárias, Direito Processual Penal Eleitoral, Arrecadação e Gastos Ilícitos de Campanha, Abuso de Poder, Direito Processual Civil, Direito Processual Penal, Direito Eleitoral, guardam sensível pertinência com as atividades desenvolvidas pelos servidores desta Justiça Especializada, com maior importância para aqueles que laboram na atividade-fim e no processo eleitoral, e foram resultado da mapeamento realizado pela SGP.

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. n° 085406/2020):

4. Nessa esteira, mister observar, também, a alta qualificação dos docentes, Professor Alexandre Basílio, Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa, Pós-graduado em Direito e Processo Eleitoral; Pós-Graduado em Direito Digital e Compliance, Graduado em Ciência Política pelo Centro Universitário Internacional de Curitiba e Mestrando em Ciência Política pela Universidade de Lisboa, Professora Denise Schlickmann, Mestre e Doutoranda em Direito (UFSC); Graduada em Ciências Econômicas (UFSC), Ciências Contábeis (UFSC) e Direito (UFSC), Professor Jaime Barreiros Neto, Doutor em Ciências Sociais e Mestre em Direito (UFBA), Professor da Faculdade de Direito da UFBA (Graduação, mestrado e doutorado), Professor da Faculdade Baiana de Direito, Professor da Escola dos Magistrados da Bahia, Professor João Paulo Oliveira, Advogado Eleitoralista, Professor de Direito Eleitoral, Palestrante e articulista. Autor do Livro Direito Eleitoral pela Editora Juspodivm, Professor Maurício Amaral Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade Baiana de Direito, Graduado em Economia pela Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e em Direito pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Fábio Roque Araújo, Juiz Federal, Doutor e mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Professor da Faculdade de Direito da UFBA.

Sobre o último quesito, qual seja, **compatibilidade do preço com os valores de mercado**, assim se manifestou predita Escola (doc. n° 085406/2020):

6. (...) é cediço que essa oferta de curso é vantajosa no sentido de permitir, de forma simultânea, a abrangência de um grande contingente de servidores, com redução significativa de custos de capacitação, além de dispensar, no caso dos servidores das zonas eleitorais, gastos com diárias e passagens, mormente se considerarmos a crescente tendência restritiva do Orçamento Público, bem como o atual cenário de pandemia pelo novo coronavírus impossibilitar cursos presenciais. No caso do curso presente, o valor individual, por aluno, com desconto, será de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), perfazendo um total de R\$ 37.500,00 (trinta e sete mil e quinhentos reais), para uma quantidade de 250 (duzentos e cinquenta) participantes, com carga horária total de 30 (trinta) horas.

7. Vale lembrar, que no âmbito desta Corte Eleitoral, encontra-se em vigor o novo Regimento Interno da EJE/GO, instituído pela Resolução TRE n° 268/2017, que guarda perfeita sintonia com os ordenamentos do CNJ (Resolução n° 192/2014, art. 9°) e TSE (Resolução n° 23.433/2014, art. 3°, IV) alusivamente à priorização do ensino à distância como forma de otimização dos recursos públicos:  
**Art. 5° Será priorizada, sempre que possível, a metodologia da educação à distância como forma de melhor aproveitamento do orçamento da Escola,**

*sendo facultada a contratação de empresas especializadas para este fim.*  
(GRIFOS NO ORIGINAL)

Insta destacar que a Seção de Licitação e Compras solicitou, via e-mail, no dia 13/07/2020, a apresentação de notas de empenho e/ou notas fiscais de cursos ministrados nos últimos 180 (cento e oitenta) dias, nos moldes que se pretende contratar (doc. nº 101794/2020). Contudo, apesar do envio de tais documentos, predita Seção observou acentuada dificuldade para aferição da adequação dos preços praticados com a realidade mercadológica, porquanto, não continham informações primordiais para tanto, como por exemplo, a quantidade de inscrições realizadas pelos contratantes (docs. nºs 101430/2020, 101431/2020 e 101433/2020).

Após reiteração do pedido no dia 20/07/2020 e ainda sem o cumprimento da solicitação, em 24/07/2020 procedeu ao retorno dos autos à Unidade que pleiteou o evento em pauta para auxiliar com a documentação necessária (docs. nºs 101812/2020 e 102263/2020).

Em subsídio, a EJE-GO acostou aos feito algumas notas de empenho (docs. nºs 116223/2020 e 116237/2020), que, juntamente com a outra nota de empenho (doc. nº 116729/2020), possibilitou a análise conclusiva da SELCO, nos seguintes termos (doc. nº 116769/2020):

Dessarte, vislumbra-se, nos termos do artigo 26, parágrafo único, inciso III, do citado diploma legal, que o valor do investimento encontra-se dentro da realidade mercadológica, conforme docs. nºs 116223/2020, 116237/2020 e 116729/2020, que consignam notas de empenho comprobatórias dos valores praticados pela empresa em eventos semelhantes aos que se pretende contratar.

Ante as considerações esposadas e diante do atestado de disponibilidade de recursos visando custear a pretensa despesa (docs. nºs 095108/2020 e 117258/2020), **esta Coordenadoria de Bens e Aquisições opina, s.o.j., favoravelmente à contratação pretendida com a empresa JOÃO PAULO DE SOUZA OLIVEIRA ME, 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 tempo 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 117832/2020), 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, no 1º (primeiro) dia do mês de setembro de 2020.

**Leonardo Alex de Siqueira**  
**Secretário de Administração e Orçamento em substituição**