



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

PARECER Nº 202 - CBAQ (0313906)

SEI 22.0.000004635-7

Assunto: Execução de Ação de Capacitação - PAC 2022

Cuida-se de execução de ação de capacitação prevista no Plano Anual de Capacitação - PAC-2022, consoante ID 0258431, a ser efetivada mediante a contratação da empresa Da Silva & Alves - Consultoria em Gestão Governamental LTDA para a realização de treinamento com o tema "DIREITO DISCIPLINAR - SINDICÂNCIA E PROCESSOS DISCIPLINARES", para 12 (doze) servidores e 05 (cinco) cortesias, com carga horária de 16 horas, a ser realizado na modalidade presencial (ID 0270073), **pelo montante de R\$ 48.000,00** (quarenta e oito mil reais).

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, 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 o 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 Filho¹ 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’** (evidenciou-se)

Entretanto, decidir se há instituições que apresentam semelhante ou igual capacitação e reputação constitui árdua tarefa que beira um indesejado **subjativismo** 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 em que 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 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 haja justificativa de que o preço ofertado à Administração é condizendo com o praticado no mercado pela futura contratada.

Com relação à **singularidade do objeto**, a Secretaria de Gestão de Pessoas assim informou (ID 0270073):

4.1. (...)

Destaca-se a importância e a singularidade do treinamento em tela porque será possível de identificar situações passíveis de serem solucionadas por meios alternativos de solução de conflitos, identificando as melhores técnicas aplicáveis para a abertura do processo, a instalação dos trabalhos, a coleta de interrogatórios e depoimentos, valoração de provas, indicição, defesa, instrução complementar e relatório.

A sindicância e o processo administrativo disciplinar estão previstos na Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que estabelece o regime jurídico dos servidores civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, ao qual estão submetidos todos os servidores desta Especializada, assim como aqueles que prestam serviço neste Órgão.

Para que sejam cumpridas as determinações legais, de modo que os servidores que atuam diretamente no processamento de sindicâncias e processos disciplinares estejam aptos para tal desiderato, impõe-se a qualificação destes não apenas quanto às normas dispostas na Lei n. 8.112/90, mas também quanto aos demais normativos a serem aplicados, com ênfase nas garantias constitucionais do devido processo legal, ampla defesa e contraditório.

Dessarte, é essencial que os servidores que atuam nas áreas de sindicância e processo disciplinar estejam aptos a integrar comissões, atuar em serviços de secretaria de sindicâncias e processos, patrocinar defesas (defensores dativos) e exercer o controle da qualidade jurídica dos procedimentos em pareceres.

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 (ID. 0290695):

4.2. (...)

O responsável técnico pelo curso, Leo da Silva Alves, demonstra notória especialidade nos treinamentos referentes ao tema, objeto da capacitação em tela, é referência em Direito Disciplinar no país, com 57 livros publicados e 1500 publicações em revistas especializadas, sites jurídicos e jornais, destacando-se por ampla experiência profissional pelos eventos a seguir citados e consignados no currículo (doc. SEI nº 268166).

Acerca da razão da escolha do fornecedor, entende esta Seção que a motivação da escolha da Da Silva & Alves Consultoria em Gestão Governamental, está intimamente associada ao propósito da empresa que é oferecer soluções integradas e tecnologias inovadoras, com o objetivo de modernizar a administração pública e privada.

Junta-se atestado de capacidade técnica referente à empresa no doc. SEI nº 268176.

Sobre o último quesito, qual seja, **justificativa do preço ofertado à Administração**, a Seção de Licitação e Compras - SELCO informou (ID 0307515):

"(...), foram anexadas ao feito, pela Seção de Capacitação e Desenvolvimento Organizacional - SECDO, 02 (duas) notas fiscais de serviços prestados a outros órgãos e 02 (duas) notas de empenho de serviços prestados a esta Corte Eleitoral, ID 0268174, fls. 1 a 4, contudo, tais documentos não seguiram os parâmetros definidos no artigo 7º da Instrução Normativa SEGES/ME n.º 73/2020, na medida em que haviam sido emitidas há mais de 01 (um) ano e não se referiam a cursos idênticos ao pretendido neste feito.

Acerca desses documentos fiscais e contratuais, foram apresentadas justificativas por parte da empresa a ser contratada, ID 0268174, fls. 5 e 6.

Contudo, por caracterizarem, essas justificativas, informações que demandavam avaliações mais complexas, os autos retornaram à SECDO para manifestação.

Por seu turno, a unidade demandante, através do doc. 0282582, anexou ao feito uma nova nota fiscal e apresentou justificativas, destacando a notória especialização da referida empresa, com o seguinte teor:

Foram juntadas aos autos nova e única nota fiscal de curso de mesmo tema, com carga horária de 16 horas, no valor de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) e justificativa da empresa acerca da ausência/redução de demanda desse tipo de capacitação (documento 0290667).

Infere-se da proposta apresentada (documento 0268166), que o número de vagas, carga horária e programa do curso foram desenhados especificamente para atender à demanda de capacitação da Vice-Presidência e Corregedoria, prevista no Plano Anual de Capacitação (21.0.000012268-5).

Ademais, o treinamento é personalizado, ou seja, será realizado de acordo com a legislação e as demandas do Tribunal Regional Eleitoral de Goiás e executado por um profissional específico, de reconhecimento internacional.

Na presente ação de capacitação, merece destaque a parte prática, onde será feito exame dos erros que mais ocorrem na instrução do processo: em audiência, na expedição e no cumprimento de mandados; nos incidentes com a defesa; na comunicação dos atos; no indeferimento de provas; no enquadramento das infrações e na aplicação supletiva de legislação em apartado. Vale ressaltar, ainda, a entrega de modelos de peças processuais: principais atas, despachos, depoimentos, declarações, interrogatório, indicição e relatório.

Isso tudo aliado à notória especialização do responsável técnico pelo curso, Leo da Silva Alves, que é referência em Direito Disciplinar no país, com 57 livros publicados e 1500 publicações em revistas especializadas, sites jurídicos e jornais, destacando-se por ampla experiência profissional consignados no currículo (documento 0268166). Elementos balizados no projeto básico (documento 0270073).

Desse modo, a proposta apresentada pela empresa Da Silva & Alves - Consultoria em Gestão Governamental LTDA (documento 0268166) além de possuir características

individualizadoras e diferenciadas, está sobremaneira alinhada aos objetivos traçados para a ação de capacitação indicada pelas unidades solicitantes no Plano Anual de Capacitação.

Infere-se, portanto, que o curso de "Direito Disciplinar - Sindicância e Processos Disciplinares", na modalidade presencial, oferecido pela Da Silva & Alves nos parece o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Em tempo, a SELCO enquadrou a despesa na hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 25, inciso II, c/c o artigo 13, inciso VI, ambos da Lei nº 8.666/1993. À oportunidade, consignou ainda, que a empresa a ser contratada se encontra regular perante os institutos reputados necessários pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não tendo incorrido, assim como seus representantes legais, em sanções impeditivas à sua contratação (ID 0307515).

Ante as considerações esposadas, bem assim, em face da disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros para custear a pretensa despesa e das justificativas apresentadas pela Seção de Capacitação e Desenvolvimento Organizacional-SECDO (IDs 0282582 e 0312769), **esta Coordenadoria de Bens e Aquisições opina favoravelmente à contratação pretendida, a qual deverá se realizar por meio de inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25, inc. II, c/c art. 13, inc. VI, da LLCA.**

Registre-se, por oportuno, que 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.

À consideração da Secretaria de Administração e Orçamento.

Magda da Conceição Gonçalves

Coordenadora de Bens e Aquisições, em substituição

DESPACHO DA SECRETÁRIA

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, inc. 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, 15 de julho de 2022.

Christine Ferreira Resplande
Secretária de Administração e Orçamento, em substituição



Documento assinado eletronicamente por **MAGDA DA CONCEICÃO GONÇALVES**,
COORDENADOR(A), em 15/07/2022, às 08:54, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **CHRISTINE FERREIRA RESPLANDE**,
COORDENADOR(A), em 15/07/2022, às 13:16, 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 **0313906** e o código CRC **DA82CBBB**.