



PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº1471/2025– EDOC

INTERESSADO: GERÊNCIA DE GESTÃO DE PESSOAS

DIRETORIA ADMINISTRATIVA - DIAD

REFERÊNCIA: CURSO PRÁTICO PARA AERONAVE NÃO TRIPULADA (DRONE)

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº042/2025

PARECER Nº 319/2025

EMENTA: Evento aberto- treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Possibilidade de contratação direta. conteúdo a ser transmitido à rotina desempenhada por servidores de determinada repartição, - Possibilidade jurídica Inexigibilidade, art.121, inciso II, alínea 'f' do Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios, e art. 30 da lei 13.303 de 30 de junho de 2016.

"O agente público deve, além de garantir a eficiência da contratação, se prevenir de eventual responsabilização, administrativa ou por tribunal de contas, pela inobservância de deveres e obrigações. Inclusive, são reiterados os acórdãos do Tribunal de Contas da União que responsabilizam os agentes por atos ilegais decorrentes, muitas vezes, de desconhecimento ou despreparo: Acórdão nº 1.048/2008 – 1ª Gerência, Acórdão nº 1.450/2011 – Plenário, Acórdão nº 3.625/2011 – 2ª Gerência, Acórdão nº 206/2007 – Plenário, Acórdão Nº 839/2011 – Plenário, Acórdão nº 319/2010 – Plenário, Acórdão nº 915/15 – Plenário, entre outros".

- **A capacitação está CONDICIONADA** a Norma 2.03.00/GGPE -002 -00 Treinamento e desenvolvimento(T&D), aprovada pela Resolução de Diretoria 14/2022, datada de 02 de agosto de 2022 – item 4.3 combinado com o item 4.6.4.
- **Avaliação de resultado da capacitação**, verificando se os objetivos forma alcançados e se houve o retorno esperado pela Administração." Paradigma v. Acórdão 1752/2025 Plenário do TCU, que embora focado na contratação de um portal de compras, oferece *insights* valiosos para contratação de capacitação por inexigibilidade."

I. RELATÓRIO

1. Vieram os autos a esta Gerência de licitações e contratos referente a solicitação de contratação direta com SENGE-SE – SINDICATO DOS ENGENHEIROS DE SERGIPE CNPJ 13.360.961/0001-59, no " **Curso de Drone: Pilotagem, mapeamento de áreas urbanas e rurais e processamento de imagens obtidas por drones** a ser definida data, mas com carga horária de 24 h, dividida em três dias.

2. Acentuamos que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, nos autos do processo administrativo em epígrafe, até a presente data. Deste modo, incumbe, a este setor, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à



conveniência e à oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

3. Em justificativa a coordenação de desenvolvimento e educação corporativa(CDEC), fls.06/11 descreve que:

"(...)

"Os drones se tornaram ferramentas indispensáveis na gestão ambiental moderna, revolucionando a forma como monitoramos, analisamos e protegemos nossos ecossistemas. Sua capacidade de coletar dados de alta resolução de forma rápida e eficiente os torna aliados poderosos em diversas atividades ligadas à gerência do meio ambiente. Uma das principais vantagens é o monitoramento ambiental. Drones podem mapear grandes áreas, identificando mudanças na vegetação, desmatamento, focos de incêndio e até mesmo a saúde de corpos d'água. Isso permite que gestores ambientais atuem de forma proativa na prevenção de danos e na avaliação de impactos.

A agilidade dos drones permite o acesso a locais de difícil alcance, facilitando a identificação de atividades ilegais. Essa capacidade de vigilância constante contribui significativamente para a preservação da biodiversidade e dos recursos naturais. Os drones também auxiliam no planejamento e acompanhamento de projetos e na coleta de dados para estudos e pesquisas. A precisão na obtenção de imagens e informações georreferenciadas aceleram processos de pesquisa e desenvolvimento de soluções para desafios ambientais complexos, como a gestão de resíduos e a mitigação de efeitos de eventos climáticos extremos.

Em suma, a utilização de drones na gestão ambiental não é apenas uma tendência, mas uma necessidade que impulsiona a eficiência, a precisão e a capacidade de resposta frente aos desafios ambientais contemporâneos.

A GMAM – GERENCIA DE GESTÃO AMBIENTAL apresentou a necessidade de capacitação para a operação de aeronave não tripulada (Drone) para empregados da Coordenação de Preservação de Mananciais e Segurança de Barragens – COPS e da Coordenação de Licenciamento Ambiental – CLAM, vinculadas à Gerência de Meio Ambiente.

Adicionado ao fato do treinamento ser realizado em Sergipe e em local sob a responsabilidade do contratado, no PARQUE TECNOLÓGICO – SERGIPETEC. Contribuindo também na diminuição dos custos do treinamento com passagens aéreas e diárias."

4. Anexa justificativa técnica para capacitação do colaborador por diretoria, fls.07/12.

As atividades técnicas e operacionais desenvolvidas pela equipe da COPS e CLAM, que incluem: execução de ações de fiscalização ambiental, inspeção de barragens, mapeamento e monitoramento, justificam a necessidade da capacitação requerida. Alia-se ao fato de que a GMAM possui dois drones que não estão sendo utilizados, impossibilitando realizar as atividades essenciais de captação de imagens georreferenciadas que auxiliam em uma melhor tomada de decisão.

É o que se tem de importante a relatar.

II. ANÁLISE JURÍDICA AO CASO



5. Primeiramente, temos a considerar que, a exigência constitucional de realização de procedimento licitatório para as contratações da Administração Pública não é absoluta, tanto que o próprio texto do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece ressalvas para os casos especificados na lei. As possíveis exceções à regra são de 02 (dois) tipos: ou a licitação é impossível de ser realizada, por inviabilidade de competição (a competição é a razão de ser da licitação), e estaremos frente a um caso de *Inexigibilidade de Licitação*, ou a licitação é possível de ser realizada, mas inconveniente ao interesse público, por prevalecerem outros valores tutelados pela ordem jurídica, por razões econômicas, temporais, de política governamental, ou até mesmo por ser inócua, e estaremos frente a um caso de *Dispensa de Licitação*.

6. Vejamos o texto legal:

"Art. 37 – A administração pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure a 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". (grifos nossos).

7. Como se vê, a realização de um procedimento licitatório decorre essencialmente do princípio da indisponibilidade dos bens e interesse públicos. É por essa razão que a lei definiu critério objetivo, quando admite a contratação sem licitação, critérios estes que constituem em indicativos dos casos de dispensa e inexigibilidade que podem e devem ser utilizados. Estes limites traçados pelo legislador para a adoção dos procedimentos da dispensa e inexigibilidade decorrem da necessidade de preservar-lhe a legalidade e a licitude.

8. Toda contratação pela Administração, quer na forma direta, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, quer nos casos em que esta decorra de prévio procedimento licitatório, faz-se necessário o cumprimento do procedimento denominado *fase interna da licitação*.

9. Por outro lado, os requisitos essenciais para inexigibilidade deverá ser demonstrado,[1] curso aberto a qualquer interessado,[2], portanto, ausente critérios objetivos entre potenciais prestadores de serviços, por se tratar de capacitação, considerando fatores como conteúdo programático, metodologia didática, evento capacitação em pilotagem e mapeamento por DRONE;

10. A contratação, em situações como esta, encontra-se prevista no art.121 do RILC c/c art.30 da lei 13.303/2016.

Art. 121 - A contratação direta pela DESO será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:

II – Contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...)

omissis;

f) Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;



11. O inciso II do artigo supra, contempla a hipótese de inviabilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos (exceto serviço de publicidade), com profissionais ou empresas de notória especialização. Não fazendo mais a referência a singularidade que previa a 8.666/93, apesar de que o serviço técnico estar revestido de essencialidade, ou seja, deve ser relevante e necessário para satisfazer o interesse do órgão contratante.

12. A contratação mediante o art. 121, II, exige a comprovação de dois requisitos, quais sejam: ***prestação de serviço técnico, e realizado por profissionais de notória especialização.***

13. No que tange aos cursos de capacitação e aperfeiçoamento de servidores, a doutrina e as decisões do Tribunal de Contas entendem que pode se configurar a situação de inexigibilidade, desde que se pretenda a prestação de serviço profissional especializado, **aqui, curso em pilotagem em DRONE, aborda desde os fundamentos teóricos sobre legislação e segurança operacional até o planejamento e execução de voos para mapeamento aéreo, processamento de imagens e interpretação de resultados.** Outro requisito para esses cursos é que haja uma adaptação do conteúdo a ser transmitido à rotina desempenhada por servidores de determinada repartição, o que na presente situação, se configura verdadeiramente na rotina desta entidade, *regida pela lei 13.303/2016, delegatária de saneamento na produção de água tratada UP STREAM*, com "temática que reforça o compromisso do evento em ampliar o diálogo acerca das questões relacionadas ao saneamento ambiental, ao meio ambiente e à sustentabilidade, promovendo o intercâmbio de conhecimentos altamente qualificados".

14. A caracterização da "notória especialização" oferece menos dificuldades ao intérprete e aplicador da lei do que a caracterização da "natureza singular do serviço", uma vez que sua definição se encontra expressamente prevista no artigo 121, § 1º, do RILC: *§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou 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.*

15. **Podendo** considerar a notória especialização do profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou 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, com comprovação robusta demonstrada no processo, com documentos que comprovem a qualificação técnica e a experiência do contratado na área específica do curso, no caso concreto, qualificado como o evento maior das Américas na trigésima sexta edição que por si já gabarita a instituição a ser contratada.

16. Abaixo, exemplos de acórdãos do TCU:

Acórdão 654/2004 – 2º Gerência :

"4. Ademais, assiste razão aos gestores quanto à regularidade da contratação de treinamento mediante inexigibilidade de licitação, uma



vez que este Tribunal já decidiu, em sessão plenária de 15/7/1998, 'considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/1993' (Decisão nº 439/1998 - Plenário - TCU)."(destacou-se)

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."

17. Por sua vez, a Orientação Normativa nº 18, da AGU, consolidou a possibilidade, em tese, de se contratar inscrição em cursos abertos por meio de inexigibilidade, quanto também em interpretação sistêmica não veda a contratação direta para cursos fechados. Confira-se:

"Contrata-se por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista."

18. Assim, se interpretada estritamente, a referida Orientação Normativa poderia conduzir ao seguinte raciocínio: a contratação direta fundada no art. 121, II do RILC para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal em curso fechado jamais poderia ser realizada com pessoa jurídica. No entanto, o art.30 da lei 13.303/2016, não fez nenhuma distinção entre contratar pessoas físicas ou jurídicas.

19. Por conseguinte, os cursos abertos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal notabilizam-se pela **"marca pessoal (ou coletiva), expressada em características científicas, técnicas ou artísticas importantes"**, ou seja, se resulta de **"um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para satisfação do interesse público em causa"**, há de se reconhecer a singularidade que, aliada à notória especialização da pessoa física ou jurídica dará azo à contratação direta fundada na inviabilidade de licitação.

20. Por outras palavras, se o treinamento a ser contratado puder ser prestado de maneira tal que não haja a possibilidade de indicação de um processo objetivo de seleção pautado na comparabilidade de serviços, outra opção não há senão se reconhecer a inexigibilidade.



21. Do mesmo modo, faz-se necessário cumprir com o requisito da *notória especialização*, o que significa dizer que aquela empresa ou aquele profissional contratado pela Administração Pública deve possuir maior habilitação do que o padrão existente no mercado, habilitação esta que deve ser reconhecida pela sociedade. Apesar de ausente no processo administrativo de atestados de capacidade da empresa que realizará o evento.

22. Assim, a notória especialização da contratada deve ser analisada pela Administração tendo como parâmetro a avaliação da empresa e do serviço prestado. É notoriamente sabido que na maioria das vezes, como no caso concreto, é difícil estabelecer padrões adequados de competição para escolher de forma impessoal entre diferentes pessoas jurídicas, professores ou cursos, tornando-se complicado comparar o talento e a capacidade didática de cada uma delas.

23. Durante o planejamento da contratação, o estudo técnico da coordenação de capacitação, deverá demonstrar a necessidade da participação dos empregados no evento, os objetivos a serem alcançados, a análise do conteúdo programático, carga horária, metodologia, assim como a estimativa de preços, revelando a compatibilidade dos valores praticados no mercado, **sendo exigido** ao menos **memorial com criticidade de valores** em outros eventos e o que se pretende contratar, fls.8.

1. A proposta de menor valor entre as demais:

Valor unitário de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais) com valor total para 03 empregados: R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais).

Informamos que o preço da proposta é similar ao praticado para outras empresas, conforme curso ofertado no site do SENGE:

Curso de capacitação de drones. 30 horas, Valor unitário de R\$ 1.300,00 (mil e trezentos reais) <https://sengese.org.br/conteudo/808/curso-de-capacitacao-em-vants-drones-30h>. (em 12.09.2025)

24. Atendendo determinação insculpida no **§ 3º do art. 195** da Constituição Federal, a empresa comprovou estar regular com a seguridade social, apresentando a Certidão Conjunta Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, abrangendo as Contribuições Previdenciárias e às de Terceiros (**INSS**) e CRF (**FGTS**) no prazo de validade, como também, a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (**CNDT**), comprovando a inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, em conformidade com a Lei nº 12.440, de 07/07/2011; E ainda, em cumprimento à Resolução nº 208/01 do T.C.E/ SE apresentou a declaração de Imunidade do ISS.

25. De sorte, entenda-se que a manifestação será de natureza opinativa e, portanto, não vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa daquela emanada da consultoria jurídica, ou seja, o presente opinativo tem natureza obrigatória, porém não vinculante.

III. CONCLUSÃO



26. Diante do exposto, verifica-se que a contratação pretendida encontra amparo legal no art.121 **inciso II do RILC**, c/c com **Art. 30, aliena "f"**, da Lei nº 13.303/2016, do SENGE-SE – SINDICATOS DOS ENGENHEIROS DE SERGIPE, CNPJ 13.60.961/0001-59, sendo juridicamente possível a inexigibilidade de licitação 042/2025 para a contratação de serviços técnicos especializados de **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal**, desde que demonstrada a inviabilidade de competição e a notória especialização do contratado;

27. O processo deve evidenciar, de forma robusta, a adequação do objeto às necessidades da estatal, a vinculação da capacitação às atribuições institucionais, bem como os benefícios esperados com a execução. Igualmente, é imprescindível que se documente de forma consistente a experiência, reputação e qualificação técnica do prestador de serviços, afastando qualquer dúvida sobre a pertinência da escolha.

Assim, **opino** pela aprovação da contratação por inexigibilidade de licitação, condicionada ao atendimento dos seguintes pontos:

1. **Elaboração e juntada de Estudo Técnico para realização da capacitação**, com a justificativa da necessidade, definição clara dos objetivos da capacitação e análise das alternativas disponíveis;
2. **Apresentação de Termo de Referência/Projeto Básico** detalhado, contemplando conteúdo programático, metodologia, carga horária, público-alvo, qualificação dos instrutores e critérios de avaliação, fls.6/15;
3. **Comprovação documental da notória especialização** do contratado, por meio de publicações, experiência comprovada, portfólio de treinamentos realizados ou outros elementos técnicos, fls.80/100;
4. **Realização de estimativa de preços** com base em pesquisa de mercado, para assegurar a compatibilidade do valor contratado com os praticados no setor, fls.08;
5. **Acompanhamento e fiscalização da execução contratual**, com relatórios de desempenho e avaliação dos resultados obtidos em relação aos objetivos inicialmente estabelecidos;
6. Atendimento da RDE 14/2022, a norma de treinamento e desenvolvimento¹ da GGPE, fls.125.

28. Esta Companhia fará uso da prerrogativa estatuída no Art. 130, inciso II combinado com o § 1º do Regulamento Interno de Licitações, Contratos e Convênios(RILC), ou seja, substituirá o Contrato

¹ Norma 2.03.00/GGPE -002 -00 Treinamento e desenvolvimento(T&D), aprovada pela Resolução de Diretoria 14/2022, datada de 02 de agosto de 2022 – item 4.3 combinado com o item 4.6.4.



pela **Ordem de Serviço**, por se tratar de inexigibilidade com valor abaixo do determinado no art. 120, inciso I do RILC.

29. Como condição para sua eficácia, a Inexigibilidade deverá ser ratificada pelo Presidente da Companhia, após o que deverá ser publicada no Diário Oficial do Estado e no site eletrônico.

Salvo melhor juízo, essa é a orientação de caráter opinativo elaborada de acordo com os subsídios fornecidos.

Aracaju/SE, 15 de outubro de 2025.



EMERSON DANTAS MENEZES
Advogado OAB/SE 3.172
1.1.00.00/SJUR



Encaminhamento Interno

Submeto o presente **Parecer Jurídico nº319/2025** à elevada consideração do Dr. André Luis Pereira Oliveira, Superintendente Jurídico, para fins de **aprovação**, nos termos das competências regimentais.

Após análise e, sendo aprovado, solicita-se o devido **encaminhamento ao Ordenador de Despesas, Senhor Luciano Góis Paul**, Presidente da Companhia, para **homologação**, nos moldes exigidos pela legislação vigente e pelas normas internas da DESO.