

Processo nº 8506839-63.2024.8.06.0000

Interessado: Secretaria de Gestão de Pessoas

Assunto: Contratação direta da formadora Graziela Milani Leal para ministrar capacitação sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento para servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo por meio do qual a Secretaria de Gestão de Pessoas desta Corte encaminha, para análise da Consultoria Jurídica, o procedimento de contratação direta, através da sistemática de inexigibilidade de licitação, na forma do art. 74, III, “f” da Lei nº 14.133/2021, visando a contratação da formadora Graziela Milani Leal para ministrar capacitação sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento para servidores do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

Como justificativa para a contratação direta pretendida, a área demandante, além de outras a serem mencionadas a seguir, traz a seguinte motivação no Estudo Técnico Preliminar (ETP) (fls. 131/140):

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

1.4. A demanda apresentada trata-se de capacitação destinada a servidores que utilizam o Sistema Nacional de Adoção. O SNA possui diversas finalidades, constituindo-se um Sistema complexo de gerenciamento de informações relativas à área protetiva da Infância e Juventude, através do qual se tem todas as informações relativas as Crianças Acolhidas, em processo de adoção, e em processo de retorno para as suas famílias, bem como de Pretendentes a Adoção e de Unidades de Acolhimento.

1.5. Em cada Comarca há um servidor responsável por fazer toda a alimentação do sistema com os dados colhidos em seu acervo de processo relativo a Infância e Juventude, além de cadastro de toda criança acolhida, entregue para adoção, em processo de adoção, em situação de acolhimento e o devido acompanhamento com atualização no sistema de cada situação do infante a cada três meses, bem como cadastrar os processos de habilitação para adoção e acompanhar nas suas diversas fases(habilitação a adoção, vinculação, guarda e adoção). Cada etapa desse processo é devidamente atualizada no SNA com constante acompanhamento e coleta de dados pela CEJAI, Corregedoria e CNJ, com geração de dados para publicação.

1.6. Diante da complexidade da matéria e dos gargalos identificados na operacionalização do SNA, observou-se a necessidade de capacitar os servidores que o operam em função da complexidade no uso da plataforma no que diz respeito a configuração e manuseio, o que exige conhecimento teórico e prático acerca do sistema e tudo que o envolve, quer seja em processos de acolhimento, habilitação para adoção, guarda, adoção e acompanhamento psíquico social, busca ativa para adoção, bem como dos atos normativos e publicações do CNJ referente a matéria.

1.7. Tendo em vista que o Estado do Ceará vem apresentando muitas incongruências nos dados estatísticos referentes a Adoção e Acolhimento, inclusive, em recente visita do Conselheiro do CNJ Richard Pae Kim ao Estado do Ceará, este enfatizou as principais inconsistências detectadas no SNA do TJCE. O Juiz Richard Pae Kim foi responsável, entre outras importantes medidas, por elaborar propostas de melhorias no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento encaminhadas pelo Comitê de Apoio ao Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, desta forma, o conselheiro orientou sobre a real necessidade de melhorar a forma como os servidores que operam o SNA trabalham. [...]

A Gerência de Contratações de Mão de Obra, através da Comunicação Interna nº 93/2024 (fls. 120/123), pretendendo a perfeita instrução processual e em obediência aos preceitos da supracitada Lei, apontou os diversos tópicos que deveriam ser remodulados para justa adequação do procedimento.

Após a realização das alterações sugeridas, os autos chegam instruídos, ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 127/130);
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 131/140);
- c) Termo de Referência da contratação (fls. 141/163);
- d) Mapa de Riscos (fls. 41/45);
- e) Proposta de preço (fls. 164/184);
- f) Certidão de Tempo de Serviço (fl. 67);
- g) Diploma de Mestrado (fls. 68/71);
- h) Atestados de capacidade técnica (fls. 72/89);
- i) Certidões de regularidade fiscal (Federal, Estadual e Municipal); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; Certidão Negativa de Inabilitado; Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos, bem como de regularidade trabalhista (fls. 90/95);
- j) Documento de Justificativa de Preço (96/102);
- k) Comunicação Interna nº 11/2024, solicitando dotação e classificação orçamentária (fl. 105);
- l) Classificação e Dotação Orçamentária (fl. 109);
- m) Requerimento de Termo de Inexigibilidade, pelo qual a Secretaria de Gestão de

Pessoas encaminha à Consultoria Jurídica a pretensão (fls. 111/112);

n) C.I. N. 069/2024, na qual a Diretoria de Contratações encaminha à Consultoria Jurídica o processo em tela (fl. 187).

o) Informações da Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional (fls. 197/199).

É, no essencial, o relatório. Cumpre-nos opinar a respeito.

II - DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

De início, vale ter presente que o âmbito deste parecer se restringe tão somente ao exame de legalidade da contratação pretendida por meio da sistemática de inexigibilidade de licitação, não se adentrando, pois, em aspectos técnicos, financeiros, de conveniência ou de oportunidade, que são próprios do Administrador Público no exercício de seu mister.

Nessa perspectiva, conforme a doutrina do ilustre professor Marçal Justen Filho, o assessoramento jurídico atuará em dupla dimensão. Primeiramente, no desempenho da função de colaboração. Neste caso, a assessoria fornecerá apoio para o desenvolvimento das demais atividades, identificando as normas jurídicas aplicáveis e avaliando as interpretações cabíveis. Sob outro enfoque, exercendo função de fiscalização, caberá a ela identificar violações efetivas ou potenciais ao ordenamento jurídico e adotar as providências cabíveis, integrando, assim, a denominada segunda linha de defesa da regularidade da atuação administrativa nos termos da Lei 14.133/21.

Outrossim, é oportuno transcrever a lição do renomado doutrinador ao interpretar as atribuições da assessoria jurídica pela Nova Lei de Licitações:

5.3)A vedação à assunção da competência alheia

É fundamental a segregação de funções. **Não incumbe ao órgão de assessoramento jurídico assumir a competência política e administrativa atribuída a agente público distinto. Inexiste autorização normativa para que o assessor jurídico se substitua ao agente público titular da competência prevista em lei. Existem escolhas e decisões reservadas à autoridade.** O assessor jurídico não se constitui em autoridade, para fins do art. 6º, inc. VI, da Lei 14.133/2021.¹ (grifo nosso)

Firmada essa breve premissa, passamos ao exame da contratação destacada de modo a verificar sua consonância com os princípios e regras que lhe são pertinentes.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA

Como se sabe, por força do artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes dos entes federados deverão, em regra, contratar com terceiros mediante prévio procedimento licitatório.

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas / Marçal Justen Filho. - 2. ed. - rev., atual. e ampl. - São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 668 e 669.

Nos seguintes termos dispõe o texto constitucional:

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 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. (destaque nosso)

[...]

Com efeito, como visto no dispositivo acima, apesar de a regra geral determinar a necessidade de licitação a preceder as contratações públicas, o próprio constituinte facultou ao legislador ordinário a possibilidade de estabelecer situações excepcionais em que, a partir de especificações legais próprias, a realização do procedimento licitatório regular pudesse ser afastado.

O mandamento constitucional supra foi inicialmente regulamentado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual, além de trazer o regime normativo geral sobre as licitações e contratações, dispôs sobre as hipóteses em que a realização da prévia licitação seria dispensada ou inexigível.

Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 14.133 de 01 de abril de 2021, com objetivo de substituir o regime normativo anterior sobre licitações e que, após o período de transição entre os regulamentos, é o único atualmente vigente e o preceito pelo qual analisaremos a contratação pretendida.

Dito isto, passemos à análise pormenorizada da demanda:

a) Da possibilidade de contratação direta

O art. 74 da Lei nº 14.133/2021 traz as hipóteses nas quais o legislador declarou ser inexigível a realização de procedimento licitatório, de forma que se faz necessário realizar o exame da conformidade da demanda apresentada com os mandamentos legais aplicáveis.

Neste ponto, importante trazer a previsão do artigo acima mencionado, vejamos:

Lei nº 14.133/2021.

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

[...]

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

[...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, 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 reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade. (destaque nosso)

[...]

Considerando o mandamento legal acima, vemos que para que seja possível o reconhecimento da inexigibilidade de licitação deverá restar caracterizada a inviabilidade de competição entre fornecedores, tendo o legislador apresentado um rol exemplificativo de situações nas quais a citada condição se revela presente.

Dentre as hipóteses mencionadas por lei, vemos que, nos termos do art. 74, III, “F”, será inexigível a licitação para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, nos casos destinados ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Por sua vez, o parágrafo terceiro do mesmo dispositivo, discorrendo especificamente sobre o caso de contratação de serviços técnicos especializados, aduz que “*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 reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato*”.

Compete destacar, neste ponto, que a previsão do art. 74, III da Lei nº 14.133, efetivou uma importante alteração em relação ao regime jurídico vigente no âmbito da Lei nº 8.666/1993, na medida que o antigo diploma legal tratava os serviços passíveis de contratação direta na espécie como aqueles “de natureza singular”, enquanto o novo regramento normativo dispõe sobre a contratação de “serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual”, de forma que não há

que se falar em exigência de exclusividade de fornecedor para o tipo de inexigibilidade aqui pretendida.

Tal distinção recebeu atenção da doutrina especializada, a exemplo do contido na obra *Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada*, pela Editora dos Tribunais, com coordenação dos professores Augusto Neves Dal Pozzo e Maurício Zockun.

Vejamos o que diz os autores:

[...]

O artigo 25, inciso II, da Lei n.º 8.666/93 contém a expressão serviços “**de natureza singular**”, expressão essa que, na Lei n.º 14.133/21 é substituída pela referência a serviços “**de natureza predominantemente intelectual**”.

A mudança de redação, como se espera, está a desautorizar o entendimento de muitos integrantes de órgãos de controle da Administração, especialmente do Ministério Público, de que só se poderia falar em inexigibilidade de licitação se houvesse um só profissional ou empresa em condições de prestar o serviço desejado pela Administração.

Com efeito, constando da Lei n.º 8.666/93 a referência a serviço de natureza **singular**, essa nota característica é tida por alguns como sinônimo de **um só**, quando em rigor há singularidade sempre que o serviço a ser prestado, pela sua natureza, for indissociável da ideia de ser incotejável objetivamente com o serviço prestado por outrem, por conta de criatividade, estilos diferentes, marca pessoal do prestador.

Assim sendo, andou bem o legislador, na lei nova, ao não se valer mais da expressão serviços de natureza singular, mas sim serviços de natureza predominantemente intelectual.

E também andou bem ao aprimorar a definição de notória especialização, já transcrita.

A Lei n.º 8.666/93 refere-se a notória especialização como qualidade do profissional ou empresa que permita inferir que seu trabalho é **essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato** (art. 25, § 1º).

Por outro lado, a lei nova, n.º 14.133/21, corrige o exagero redacional da Lei n.º 8.666/93, que permanece em vigor com sua redação, por mais dois anos, facultada, enquanto isso, a utilização da nova norma em substituição àquela (art. 191). A lei nova diz que notoriamente especializado é aquele cuja qualificação permita inferir que seu trabalho é **essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato** (art. 74, § 3º).

O superlativo **indiscutivelmente o mais adequado**, cede lugar para a expressão mais razoável de **reconhecidamente adequado**, mesmo porque quase sempre haverá mais de um profissional ou empresa detentora de notória especialização passível de escolha para fins de contratação direta. (*Lei de Licitações e Contratos Administrativos Comentada* : Lei 14.133/21 [livro eletrônico] / coordenadores Augusto Neves Dal Pozzo, Maurício Zockun, Márcio Cammarosano. -- 1. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2021. 6 Mb ; ePub - Vários autores. 1. ed. em e-book baseada na 1. ed. impressa)

[...]

No mesmo sentido são as lições da professora Irene Nohara, em obra coletiva cuja coordenação ficou a cargo da eminente doutrinadora Maria Sylvania Zanella Di Pietro, veja-se:

Também houve uma sutil, mas significativa, alteração na redação de notória especialização, conforme o § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, que abrange: “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 reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato”. **Houve a troca da expressão anteriormente veiculada no § 1º do art. 25 da lei anterior (Lei nº 8.666/93) acerca de um trabalho “indiscutivelmente” mais adequado à plena satisfação, para um trabalho “reconhecidamente” adequado. Trata-se de um aprimoramento, pois quase**

nada é indiscutível nos tempos atuais, então, reconhecidamente é expressão mais razoável do que indiscutivelmente, que poderia dar ensejo a questionamentos maiores por parte do controle. (Tratado de direito administrativo: licitação e contratos administrativos [livro electrónico] / Irene Patrícia Dion Nohara. -- 3. ed. -- São Paulo : Thomson Reuters Brasil, 2022. -- (Tratado de direito administrativo ; v. 6 / coordenação Maria Sylvia Zanella Di Pietro. 6 Mb ; ePub 3. ed. em e-book baseada na 3. ed. impressa.)

Assim, em resumo, podemos concluir com os autores acima que, quanto aos serviços técnicos profissionais do art. 74, III da Lei nº 14.133/2021, é de se reconhecer a inexigibilidade de licitação desde que reunidos os seguintes requisitos: i) que se trate de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, dentre os elencados na lei; ii) que a contratação direta seja de profissional ou empresa notoriamente especializada, qualificação superlativa essa a ser reconhecida consoante a definição constante do art. 74, § 3º; e iii) o serviço objeto do contrato não seja de simples rotina, mas sim, ainda que não inédito, complexo o suficiente a demandar execução por quem seja notoriamente especializado, inspirando confiança na autoridade competente.

No caso dos autos, a Coordenadoria de Educação Corporativa do TJCE pretende a contratação direta da formadora Graziela Milani Leal para ministrar capacitação sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, no período entre os meses de junho e julho, para 03 (três) turmas, com 60 (sessenta) participantes cada, e carga horária de 25 (vinte e cinco) horas-aula para cada turma.

Aduz a mencionada coordenadoria no Documento de Formalização da Demanda (fls. 127/130):

[...]

3.1 O SNA possui diversas finalidades, constituindo-se um Sistema complexo de gerenciamento de informações relativas a área protetiva da Infância e Juventude, através do qual se tem todas as informações relativas as Crianças Acolhidas, em processo de adoção, e em processo de retorno para as suas famílias, bem como de Pretendentes a Adoção e de Unidades de Acolhimento. Em cada Comarca há um servidor responsável por fazer toda a alimentação do sistema com os dados colhidos em seu acervo de processo relativo a Infância e Juventude, além de cadastro de toda criança acolhida, entregue para adoção, em processo de adoção, em situação de acolhimento e o devido acompanhamento com atualização no sistema de cada situação do infante a cada três meses, bem como cadastrar os processos de habilitação para adoção e acompanhar nas suas diversas fases(habilitação a adoção, vinculação, guarda e adoção). Cada etapa desse processo é devidamente atualizado no SNA com constante acompanhamento e coleta de dados pela CEJAI, Corregedoria e CNJ, com geração de dados para publicação. **Diante da complexidade da matéria, identifica-se a necessidade de capacitação e aprimoramento das habilidades dos servidores na operacionalização do SNA, que além de complexo na sua configuração, exige conhecimento teórico em processos de acolhimento, habilitação para adoção, guarda, adoção e acompanhamento psíquico social, busca ativa para adoção, bem como dos atos normativos e publicações do CNJ referente a matéria.**

A Coordenadoria de Educação Corporativa, no Estudo Técnico Preliminar, demonstra a relevância da contratação (fls. 131/140):

1.4. A demanda apresentada trata-se de capacitação destinada a servidores que utilizam o Sistema Nacional de Adoção. O SNA possui diversas finalidades, constituindo-se um Sistema complexo de gerenciamento de informações relativas à área protetiva da Infância e Juventude, através do qual se tem todas as informações relativas as Crianças Acolhidas, em processo de adoção, e em processo de retorno para as suas famílias, bem como de Pretendentes a Adoção e de Unidades de Acolhimento.

1.5. Em cada Comarca há um servidor responsável por fazer toda a alimentação do sistema com os dados colhidos em seu acervo de processo relativo a Infância e Juventude, além de cadastro de toda criança acolhida, entregue para adoção, em processo de adoção, em situação de acolhimento e o devido acompanhamento com atualização no sistema de cada situação do infante a cada três meses, bem como cadastrar os processos de habilitação para adoção e acompanhar nas suas diversas fases(habilitação a adoção, vinculação, guarda e adoção). Cada etapa desse processo é devidamente atualizada no SNA com constante acompanhamento e coleta de dados pela CEJAI, Corregedoria e CNJ, com geração de dados para publicação.

1.6. Diante da complexidade da matéria e dos gargalos identificados na operacionalização do SNA, observou-se a necessidade de capacitar os servidores que o operam em função da complexidade no uso da plataforma no que diz respeito a configuração e manuseio, o que exige conhecimento teórico e prático acerca do sistema e tudo que o envolve, quer seja em processos de acolhimento, habilitação para adoção, guarda, adoção e acompanhamento psíquico social, busca ativa para adoção, bem como dos atos normativos e publicações do CNJ referente a matéria.

1.7. Tendo em vista que o Estado do Ceará vem apresentando muitas incongruências nos dados estatísticos referentes a Adoção e Acolhimento, inclusive, em recente visita do Conselheiro do CNJ Richard Pae Kim ao Estado do Ceará, este enfatizou as principais inconsistências detectadas no SNA do TJCE. O Juiz Richard Pae Kim foi responsável, entre outras importantes medidas, por elaborar propostas de melhorias no Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento encaminhadas pelo Comitê de Apoio ao Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, desta forma, o conselheiro orientou sobre a real necessidade de melhorar a forma como os servidores que operam o SNA trabalham.

[...]

Acrescenta-se que a contratação está em conformidade com o planejamento estratégico deste TJCE, com objeto previsto no Plano Anual de Contratações 2024, registrado sob o código TJCESGP_2024_0033.

Sobre a escolha do profissional em referência, a Coordenadoria de Educação Corporativa desta Corte expõe as seguintes justificativas:

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

11. SOLUÇÃO ESCOLHIDA

11.1. Após as análises das particularidades da necessidade e das possibilidades de atendimento, identificou-se como a melhor opção para solução da necessidade a contratação por inexigibilidade, pois se enquadra na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista na alínea f do inciso III do artigo 74 da Lei supramencionada. [...]

11.2. Na presente contratação, tem-se a inexigibilidade de licitação em razão da inviabilidade de competição por “notória especialização” da contratada na área de informática básica.

11.3. Sabe-se, consoante a doutrina, que um notório especialista é o profissional (ou empresa) que nutre entre seus pares, ou seja, “...no campo de sua especialidade...” a partir do histórico de suas realizações, elevado grau de respeitabilidade e admiração no ramo, de modo que se “...permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

11.4. Nessa toada, o destaque de qualquer profissional (ou empresa) na sua respectiva área, que pode caracterizá-lo como especialista, configura suas peculiaridades, bem como seu desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe

técnica, etc; atendendo, assim, às necessidades da Administração Pública e à plena satisfação do objeto.

11.5. Desse modo, convém salientar que o objeto evidenciado para contratação, referente à capacitação de servidores deste Tribunal - que contempla serviços técnicos especializados de natureza notadamente intelectual quanto a elaboração de curso com temas relevantes e criteriosamente desenvolvidos - é salutar para formação, treinamento, desenvolvimento e aperfeiçoamento do corpo de profissionais do TJCE.

11.6. No presente caso, a solução escolhida tomou principalmente como base os aspectos de serviço técnico especializado, singularidade do objeto vinculada à exclusividade do serviço e notoriedade da especialista a contratar como pessoa física, a servidora do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Graziela Milani Leal, em que tal profissional conta com larga experiência em capacitar servidores de outros Estados acerca do Sistema Nacional de Adoção, bem como possuir material próprio de estudo para capacitação no tema pretendido.

[...]

TERMO DE REFERÊNCIA

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.13. Considerando a razão de escolha veiculada anteriormente neste documento, faz-se mister noticiar que a ministrante Graziela Milani Leal é Graduada em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Especialista em Intervenção Social com Famílias pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e em Direito da Criança e do Adolescente pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP). Mestre em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Assistente Social Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS). Tutora, instrutora e supervisora no Centro de Formação do Judiciário do Rio Grande do Sul (CJUD) em cursos de capacitação e de aperfeiçoamento em matéria da Infância e Juventude, de Adoção e Acolhimento e do Depoimento Especial.

3.14. Assim, tratando-se de marca inconfundível da autora dos serviços de natureza exclusiva, e que a profissional não executará projeto prévio e conhecido de todos, pois este faz parte da construção do conhecimento a ser executada em conjunto pelos palestrantes e participantes da curso, e que a mesma desenvolverá técnica de atuação na docência interna à sala de aula que seja apenas sua, podendo, inclusive, variar a cada novo trabalho, de acordo com a turma lecionada, aperfeiçoando-se, continuamente, e contribuindo para o aperfeiçoamento do corpo de servidores do Poder Judiciário cearense, é que se considera o objeto em tela enquadrado como inexigível de procedimento licitatório.

Cabe destacar, nesta ocasião, que a definição da melhor alternativa dentre as possibilidades é realizada através de um juízo de discricionariedade e conveniência do setor técnico que fogem da análise desta Consultoria Jurídica.

Nesse sentido, em artigo de autoria dos professores Ronny Charles Lopes de Torres e Anderson Sant'Ana Pedra, com o tema "O papel da Assessoria Jurídica na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021)", que fora divulgado na Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, Direito do Estado em Debate / PGE-PR, Curitiba, Edição nº 13/2022, página 105, foi consignado:

Dito de outra forma, embora tenha o parecerista jurídico a incumbência de realizar controle prévio de legalidade e análise jurídica da contratação, **não lhe cabe substituir a decisão do setor técnico, em relação, por exemplo, à solução escolhida do mercado ou mesmo à**

decisão político-administrativa do gestor público, autoridade competente que, diante das nuances envolvidas no caso concreto, opta por um determinado modelo de contratação admitido pela legislação. A aferição da conveniência e da oportunidade pertence à autoridade competente pela tomada de decisão, não ao órgão de assessoramento jurídico ou mesmo aos órgãos de controle.²

Desta forma, segundo o setor demandante, a referida aquisição estaria fundamentada no princípio da inexigibilidade de licitação, configurando “contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal com empresa/profissional de notória especialização”.

De fato, pela própria natureza do serviço a ser ofertado, repita-se, a realização de curso destinado à capacitação de servidores, é possível vislumbrar, sem maiores esforços, a presença do caráter predominantemente intelectual da prestação.

De igual sorte, pretende-se contratar profissional notadamente especializado no assunto em questão, conforme demonstrado pela vasta atuação no mercado, merecendo destaque sua ampla formação acadêmica, na qual se observa a notória especialização da palestrante na temática de serviços sociais.

Some-se a isto os atestados de capacidade técnica fornecidos por outros tomadores dos serviços aqui pretendidos, bem como o reconhecimento conferido ao palestrante por suas atividades, sempre em matérias semelhantes a que é tratada neste processo.

Nesta senda, é importante mencionar, mais uma vez, que a previsão do parágrafo terceiro considera 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 reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto da contratação, o que resta presente no caso concreto.**

Finalizando a análise sobre o cabimento da contratação direta pretendida, temos que a realização de cursos visando a capacitação e aperfeiçoamento de servidores públicos de um modo geral, apesar de não se revestir de qualquer ineditismo, tratando-se, *in fact*, de prática reiterada por toda a Administração Pública, configura, no caso em apreço, demanda complexa o suficiente a exigir execução por quem seja notoriamente especializado, inspirando confiança na autoridade competente a partir das necessidades específicas do Órgão, conforme já exposto acima, **pelo que se conclui pela possibilidade jurídica da contratação pretendida por inexigibilidade de licitação, na forma do art. 74, III “f” da nova Lei de Licitações.**

2 Disponível em : https://www.pge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2022-07/e-book_pge_revista_juridica_13o_edicao_-_2022_0.pdf#page=89

b) Da adequada instrução processual

Sobre a instrução processual necessária em processos envolvendo contratação direta pela Administração Pública, dispõe o art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

CAPÍTULO VIII

DA CONTRATAÇÃO DIRETA

Seção I

Do Processo de Contratação Direta

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

No caso dos autos, verificamos constar, inicialmente, o Documento de Formalização da Demanda – DFD, às fls. 127/130, contendo a descrição sumária do objeto almejado pela Administração Pública, o Estudo Técnico Preliminar (fls. 131/140) indicando o interesse público envolvido, o Termo de Referência (fls. 141/163) definindo o objeto, bem como o mapa de riscos (fls. 41/45), não sendo exigível, face às particularidades da contratação, eventual projeto básico e/ou projeto executivo.

Presente, igualmente, a estimativa da despesa (fls. 103/104), bem como a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos com o compromisso a ser assumido (fl. 109).

No que se refere à estimativa da despesa, temos que o art. 72, II da Lei nº 14.133/2021 remete o cálculo a ser feito às regras previstas no art. 23 do mesmo diploma legal, o qual, por sua vez, aduz:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as

quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

[...]

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

[...]

Vemos nos autos que, em harmonia com a previsão do parágrafo quarto supra, foram juntadas notas fiscais referentes à prestação dos mesmos serviços para outros tomadores, demonstrando, assim, a conformidade do valor proposto com o praticado em contratações semelhantes, bem como documento de justificativa de preço (fls. 96/102).

Ainda, através do Estudo Técnico Preliminar (fls. 131/140), a Coordenadoria de Educação Corporativa prestou os esclarecimentos para a estimativa do valor:

10.1. Considerando as diversas formas para atender a necessidade descrita neste documento, foram considerados os respectivos valores aproximados para os serviços abaixo listados, que indicam como razoável a estimativa em torno do valor de R\$ 23.250,00 (vinte e três mil, duzentos e cinquenta reais), pois:

10.1.2 Com base na média de hora-aula de contratações anteriores em outros Tribunais e que serão providas 75 horas-aula de capacitação com formação projetada para 180 (cento e oitenta) servidores, conforme proposto. Conforme documento de justificativa de preço anexo ao processo, o valor médio da hora-aula considerado ficou em R\$ 310,00 e justifica-se que, em relação a média considerada referente a projetos realizados em outros Tribunais, a instrutora concluiu o Mestrado, o que infere um valor a ser agregado na hora-aula cobrada ao TJCE. Levando-se em conta o total de horas-aula do projeto ofertado ao TJCE e o valor da hora-aula cobrada, relacionando com o projeto de menor valor executado junto ao Tribunal de Justiça do Maranhão quando a formadora não havia concluído o Mestrado, tem-se um aumento de apenas 11,5% no valor global da proposta enviada ao TJCE, o que nos permite concluir que está dentro de um parâmetro razoável.

Em acréscimo, após pedido de esclarecimentos pela Consultoria Jurídica, a Comissão Estadual Judiciária de Adoção Internacional, por meio da Informação (fls. 197/199), afirmou, além de outros dados:

Isto posto, ainda se esclarece que a forma de contratação atual se difere completamente da forma como feita em relação ao curso anterior ministrado pela formadora junto à Escola da

Magistratura do Ceará, uma vez que foi utilizado o credenciamento já estabelecido, ocorrendo por edital para um banco de formadores preenchido, pontuando que, como ora informado, as capacitações da ESMEC são majoritariamente voltadas aos magistrados, como é próprio de sua atividade-fim, enquanto o curso agora pleiteado é destinado a servidores das comarcas do Estado, não sendo assim possível o uso dos recursos próprios da referida escola para outra finalidade.

Em relação aos valores da atual proposta em comparativo ao atribuído no caso da contratação via credenciamento pela Escola supracitada, temos: para o curso anterior, foi utilizado o valor padrão de R\$ 251,00 da hora-aula, estabelecido na portaria nº 16/2024, sendo acrescido o valor pela elaboração do projeto. Considerando que o curso pretendido para contratação tem carga horária bem superior ao de apenas uma turma que foi realizada junto à ESMEC e que outros Tribunais tem valores de hora-aula superiores ao do TJCE. **Atualmente, o preço médio cobrado se mostra compatível, vide extensão e formatação das turmas, bem como conteúdo maior devido a atualização anual do Sistema.**

Conclui-se, portanto, que diante da complexidade que envolve o assunto e a necessidade urgente de formação, a contratação da formadora Graziela Milani Leal, que faz parte do núcleo gestor do SNA e está acompanhando, em tempo real, todas as mudanças e dificuldades encontradas pelos servidores, além de insigne prestação de serviço de excelência para este Tribunal, se mostra necessária e de notório custo x benefício.

Sobre a demonstração de preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, constam no processo documentos referentes à habilitação da pessoa física a ser contratada (fls. 67/71), bem como a comprovação de sua regularidade fiscal no âmbito Federal, Estadual e Municipal, além da regularidade trabalhista. (fls. 90/95 e 115/116).

De igual sorte, pela documentação relativa aos atestados de capacidade técnica e as notas fiscais emitidas, em consonância com o alegado pelo setor demandante nos artefatos da contratação, entendemos restar presente nos autos também a demonstração da qualificação mínima necessária, nos termos da lei.

Por fim, registra-se que a razão de escolha da contratada e a justificativa de preço restam igualmente presentes, conforme documentos da área técnica já mencionados e transcritos acima, pelo que se entende que a instrução processual correspondente atendeu, até aqui, as exigências do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, restando pendente, por óbvio, apenas a juntada deste Parecer Jurídico e da aprovação expressa da Presidência da Corte.

c) Da não utilização de instrumento contratual:

Por outro lado, vemos que a área demandante, considerando a natureza e a forma de execução dos serviços, optou por dispensar o instrumento contratual formal, pretendendo substituí-lo pela competente Nota de Empenho em favor da contratada.

Neste ponto, verifica-se pelas informações apresentadas na proposta comercial, às fls. 164/184, em harmonia com o informado pela Coordenadoria de Educação Corporativa do TJCE (fls. 103/104), que o evento em questão ocorrerá de forma totalmente virtual, com carga horária total de 75 horas/aula, dividido em 03 (três) turmas de 25 h/a cada, com 60 (sessenta) participantes por turma, no valor de R\$ 23.250,00 (vinte e três mil, duzentos e cinquenta reais), não constituindo obrigações futuras entre as partes.

A dispensa do instrumento contratual, nesta hipótese, encontra amparo no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, senão vejamos:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

Importante destacar que o parágrafo 1º do citado artigo determina que às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei, ou seja, o estabelecimento de cláusulas necessárias para garantir o êxito da contratação.

O caso tratado nos autos se amolda com perfeição à possibilidade no inciso II acima transcrito, pelo que, juntamente às disposições firmadas no Termo de Referência, se revela plenamente possível a contratação pretendida.

IV – CONCLUSÃO:

Ante todo o exposto, ressaltando-se, mais uma vez, que os aspectos de conveniência, oportunidade e critérios técnicos não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, estamos de acordo com a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, **com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei n. 14.133/2021**, da formadora Graziela Milani Leal para ministrar capacitação sobre o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, de forma virtual, no período entre os meses de junho e julho, para 03 (três) turmas, com 60 (sessenta) participantes cada, e carga horária de 25 (vinte e cinco) horas-aula para cada turma.

Ressalvamos, unicamente, a necessidade de atualizar as certidões de regularidade que já se encontrem vencidas.

Destaca-se, entretanto, a necessidade de aprovação da presente contratação pela Presidência do TJCE e o cumprimento do disposto no art. 72, parágrafo único do diploma legal mencionado acima, que determina a divulgação em sítio eletrônico oficial, com disponibilidade ao público, do ato que autoriza a contratação direta.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza, 04 de junho de 2024.

LUIZ FERNANDO
MARQUIM NOGUEIRA
FILHO:08960509477

Assinado de forma digital por
LUIZ FERNANDO MARQUIM
NOGUEIRA FILHO:08960509477
Dados: 2024.06.04 16:36:55
-03'00'

Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho
Analista Judiciário

De acordo. À douta Presidência.

CRISTIANO
BATISTA DA
SILVA:6194803
9320

Assinado de forma
digital por CRISTIANO
BATISTA DA
SILVA:61948039320
Dados: 2024.06.04
17:34:54 -03'00'

Cristiano Batista da Silva
Consultor Jurídico