

Processo Administrativo nº 8522373-81.2023.8.06.0000

Unidade Administrativa: Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP

Assunto: Contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa Usina Pensamento Produção e Difusão de Conteúdo Cultural e Científico LTDA, para que a psicóloga Viviane Mosé ministre a palestra: *“Harmonizando o Trabalho e a Vida Pessoal: A jornada para uma carreira satisfatória e uma vida plena.”*

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instruído pela Secretaria de Gestão de Pessoas – SGP visando a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, III, “f” da Lei nº 14.133/2021, da psicóloga Viviane Mosé, para que ministre a palestra: *“Harmonizando o Trabalho e a Vida Pessoal: A jornada para uma carreira satisfatória e uma vida plena”*, no dia 23 de outubro de 2023, com duração estimada de 1 (uma) hora, nas dependências da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC.

Vale registrar que a contratação será realizada através da empresa Usina Pensamento Produção e Difusão de Conteúdo Cultural e Científico LTDA, cuja sócia administradora é a mencionada palestrante, Viviane de Souza Mosé, conforme consta no Contrato Social (fl. 31).

A justificativa da contratação está descrita no Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 2/4) da seguinte forma:

[...]

Como parte das atividades da Semana do Servidor no Poder Judiciário do Estado do Ceará, reconhecemos a necessidade de abordar questões cruciais que afetam a vida dos servidores. Um dos aspectos fundamentais para o desempenho eficaz no serviço público é a capacidade de harmonizar o trabalho e a vida pessoal. A busca pelo equilíbrio entre essas duas esferas é essencial para promover o bem-estar dos servidores públicos.

Nesse contexto, acreditamos que a contratação de uma palestra abordando "Trabalho e Vida Pessoal" pode ser uma iniciativa extremamente benéfica. Essa palestra poderá proporcionar aos servidores do Poder Judiciário do Estado do Ceará insights valiosos e estratégias práticas para gerenciar suas responsabilidades profissionais e pessoais de forma equilibrada.

Acreditamos firmemente que investir no bem-estar dos servidores do Judiciário cearense não apenas aumentará sua satisfação no trabalho, mas também contribuirá para um serviço público mais eficiente e eficaz. Ao procurar promover o equilíbrio entre o trabalho e a vida pessoal, estamos fortalecendo a capacidade dos servidores do Judiciário de desempenhar suas funções de maneira mais saudável e produtiva, beneficiando assim toda a comunidade que eles atendem."

O valor da contratação é de R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais).

O caderno processual administrativo é composto, em sua essência, com:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 2/4);
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 64/70);
- c) Termo de Referência (fls. 71/81);
- d) autorização prévia para a contratação (fl. 23);
- e) proposta de preços (fl. 85);
- f) comprovação da capacidade técnica (fls. 36/39);
- g) certidões de regularidade fiscal (fls. 47/52);
- h) dotação e classificação orçamentária (fls. 61/62);

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

II – DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

Preliminarmente, cumpre registrar que o âmbito de análise deste opinativo tem como baliza os aspectos legais que constam nos autos até a presente data, não adentrando em discussões técnicas, administrativas, econômicas, de conveniência e oportunidade da contratação ora pretendida, que é própria do Administrador Público no exercício de seu mister.

De igual modo, depreende-se que a área técnica, ao escolher essa forma de contratação, se assenhorou que, de fato, os serviços a serem prestados são de natureza predominantemente intelectual e a profissional indicada para ser contratada se reveste de notória especialização, na forma da lei.

Firmadas essas premissas, passamos, nos tópicos seguintes, ao exame do vertente processo de contratação direta, com o fito de verificar sua consonância com os princípios e normas legais que lhes são pertinentes.

III – ANÁLISE JURÍDICA

Antes de adentrar na análise da contratação em si, cabe identificar qual das normas de regência incidirá no exame do feito, já que, desde 1º de abril de 2021, com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, foi inaugurado um novo regime normativo para as licitações e contratos administrativos que antes se achavam esparsas em diferentes legislações, em especial às Leis nº 8.666/93, nº 10.520/2002 e nº 12.462/ 2011.

O novel estatuto não determinou a revogação imediata dos regramentos legais anteriores, determinando a vigência simultaneamente ao novo diploma, até 30 de dezembro 2023, conforme art. 193, da Lei nº 14.133/2021, que teve a redação alterada pela Lei Complementar 198/2023:

“Art. 193. Revogam-se:

[...]

II - em 30 de dezembro de 2023:

- a) a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
- b) a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002; e
- c) os arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

Como se percebe, o legislador houve por bem franquear um período para a transição e adaptação da Administração Pública às disposições do novo regulamento legal, estando vedada, neste interregno, todavia, a utilização “combinada” da lei mais recente com as normatizações mais antigas que tratam da matéria.

*“Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do **caput** do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, **vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso.**” (grifos nossos)*

No âmbito do Poder Judiciário Estadual, a Presidência deste Sodalício editou a Portaria nº 1.764, de 25 de outubro de 2021, atualizada pela Portaria nº 766, de 28 de março de 2023, estabelecendo diretrizes de transição para o emprego do novo diploma pela Administração Pública.

Portaria nº 1764/2021

*Dispõe sobre o cronograma de aplicação da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará.
[...]*

RESOLVE:

Art. 1º Definir em 7 (sete) etapas a implementação da Nova Lei de Licitações, conforme a seguir:

<i>Etapas</i>	<i>Contratação direta disposta no capítulo VIII da Lei Federal 14.133/2021.</i>	<i>Novembro/2021</i>
---------------	---	----------------------

Portaria nº 766/2023

Dispõe sobre o regime de transição entre a Lei nº 8.666/1993, e

demais normas correlatas, e a Lei nº 14.133/2021 no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará.

[...]

RESOLVE:

Art. 1º Fixar o dia 31 de dezembro de 2023 como data limite para a publicação de editais de licitação sob a égide das Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, observadas as seguintes regras:

[...]

Art. 5º As contratações diretas permanecem tramitando de acordo com a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conforme disposto na Portaria nº 1764/2021, do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. (Destques nosso)

a) Aplicabilidade da Lei nº 14.133/2021 no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará – incidência sobre os atos praticados após a edição da Portaria nº 1.764/2021:

Como visto, desde de novembro de 2021, fundamentado na norma interna acima referenciada, as **contratações diretas no âmbito deste poder Judiciário ocorrem sob a égide da Lei nº 14.133/2021**, excluindo-se, por conseguinte, eventual incidência da Lei nº 8.666/93

Sendo assim, e uma vez que o presente processo administrativo versa sobre contratação direta por inexigibilidade, conclui-se que os atos emitidos neste feito, considerando a publicação da Portaria nº 1.764/2021, haverão de ser esquadrihados sob o pálio da Lei nº 14.133/2021.

Feitas essas considerações, passa-se à análise sobre a possibilidade da contratação nos termos em que foi requerida.

b) Possibilidade de contratação direta.

A regra no direito brasileiro é a obrigatoriedade de prévia licitação para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública, como se depreende a partir da leitura do art. 37, inciso XXI, da CF/88, *in verbis*:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá sempre 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 contratadas 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.” (destques nosso).

Nota-se, porém, que a própria Constituição Federal atribuiu competência ao legislador para definir hipóteses excepcionais em que é possível a contratação direta pela Administração Pública, sem a necessidade de prévia licitação.

Com efeito, ao regulamentar a ressalva contida na primeira parte do supracitado inciso XXI do art. 37 da CF/88, a Lei nº 14.133/2021 expressamente delineou um extenso rol que trata das hipóteses de **inexigibilidade de licitação** (art. 74). Nestas, como se sabe, a competição entre particulares é inviável.

Entre os casos autorizados por lei, há de se destacar as pactuações fundadas na necessidade de capacitação/treinamento dos agentes públicos, conforme disposto no art. 74, inciso III, alínea “f”, que assim dispõe:

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

[...]

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; (Destaques nossos)

Da leitura do preceito legal, depreende-se que nos casos em que há necessidade de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, a Administração está autorizada a contratar sem licitação.

Frise-se que o Tribunal de Contas da União – TCU já tem entendimento pacificado de que a contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação¹.

Ademais, cabe observar que a nova lei de licitações não exige mais que o serviço tenha característica singular para que seja enquadrado nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, devendo, contudo, ser demonstrada, *in casu*, que tenha como predicado ser serviço técnico de natureza predominantemente intelectual.

Nesse sentido, a área técnica afirma que *“fica evidenciada a singularidade da palestra ministrada pela Sra. Viviane Mosé e a extensa e notória qualificação, assim como pela plena adequação do conteúdo programático aos propósitos de capacitação dos servidores e magistrados do Poder Judiciário.”*

Depreende-se, portanto, com base na declaração do setor responsável, que a palestra a ser ministrada possui característica predominantemente intelectual e de natureza intrínseca a treinamento e capacitação, atendendo ao que diz a alínea f, III, do art. 74, da Lei n. 14.133/2021.

Quanto a capacidade profissional da palestrante, presume-se, através do que consta no termo de referência e demais informações prestadas pela área técnica, que detém notória especialização nesse tipo de evento.

Logo, podemos asseverar que a forma de contratação escolhida (inexigibilidade de licitação) é a adequada para o caso em destaque, vez que

¹ Acórdão nº 1915/2003 – Plenário; Acórdão 1247/2008 – Plenário.

preenche todos os requisitos legais.

Curial expender, nesse ponto, que a contratação direta de cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal não se reveste de qualquer ineditismo, tratando-se, *in fact*, de prática reiterada não apenas por este Tribunal de Justiça, como também por diversos órgãos e entidades públicas.

Em arremate, trago, abaixo, de forma ilustrativa, algumas publicações no Portal Nacional de Compras Públicas do Governo Federal referentes as contratações diretas, por inexigibilidade de licitação, fundamentadas no art. 74, III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021.

PUBLICAÇÕES NO PNCP SOBRE INEXIGIBILIDADE PARA CAPACITAÇÃO

Ato de Contratação Direta nº 202325037/2023

Última atualização 18/10/2023

Local: Fortaleza/CE Órgão: ESTADO DO CEARÁ Unidade compradora: 101071 - PERICIA FORENSE DO ESTADO DO CEARÁ

Modalidade da contratação: **Inexigibilidade** Amparo legal: **Lei 14.133/2021 Art. 74, III, f** Tipo: Ato de Contratação Direta Modo de Disputa: Não se aplica

Registro de preço: Não

Data de divulgação no PNCP: 18/10/2023 Situação: Divulgada no PNCP

Id contratação PNCP: 07954480000179-1-002213/2023 Fonte: Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará

Objeto:

Contratação de Palestrante: Sara Lais Rahal Lenharo, Palestra: Análise de resíduos de disparo de arma de fogo por meio da microscopia eletrônica de varredura (MEV) e o minicurso intitulado: Estudo de casos envolvendo análises de MEV

VALOR TOTAL ESTIMADO

DA COMPRA

R\$ 12.000,00

Ato de Contratação Direta nº 00062/2023

[Acessar Contratação](#)

Última atualização 17/10/2023

Local: Manaus/AM Órgão: TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL Unidade compradora: 070003 - TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO AMAZONAS

Modalidade da contratação: **Inexigibilidade** Amparo legal: **Lei 14.133/2021 Art. 74, III, f** Tipo: Ato de Contratação Direta Modo de Disputa: Não se aplica

Registro de preço: Não

Data de divulgação no PNCP: 17/10/2023 Situação: Divulgada no PNCP

Id contratação PNCP: 00509018000113-1-001504/2023 Fonte: Compras.gov.br

Objeto:

Contratação de pessoa jurídica para ministrar palestra motivacional para 300 (trezentos) servidores do TRE/AM

Informação complementar:

Notória especialização do contratado

VALOR TOTAL ESTIMADO

DA COMPRA

R\$ 30.000,00

VALOR TOTAL
HOMOLOGADO DA
COMPRA

R\$ 30.000,00

c) Previsão da contratação no Plano Anual de Contratação - PAC

O Plano Anual de Contratações – PAC, instrumento de governança das contratações públicas do Poder Judiciário do Estado do Ceará, está previsto na Resolução do Órgão Especial nº 05/2022 e tem por finalidade: (i) assegurar que as ações relativas às contratações estejam alinhadas às necessidades do Poder Judiciário, contribuindo para o alcance dos objetivos estratégicos; (ii) realizar o planejamento das contratações do Poder Judiciário para o ano subsequente de modo a dar maior previsibilidade das demandas com vistas à eficiência e qualidade do gasto público e mapear potenciais riscos; (iii) garantir maior transparência e controle das contratações no âmbito do Poder Judiciário; (iv) acompanhar o cumprimento dos prazos e responsabilidades pactuadas de modo a concluir as contratações e aquisições no tempo certo e na qualidade certa.

Consequentemente, todas as demandas de contratações devem ser registradas no PAC para que possam ser incluídas no Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA.

Nada obstante, é possível que surja uma necessidade de contratação não prevista originariamente nesse instrumento de planejamento. Nesse caso, será imprescindível obter a autorização do Presidente do TJ/CE para dar seguimento ao processo, conforme prevê o art. 18.

“Art. 18. A tramitação de processos, cujas demandas não tenham sido originalmente inseridas no PAC, pode ser realizada excepcionalmente e mediante prévia autorização da Presidência, nas seguintes hipóteses:

I. os autos sejam instruídos com justificativa fundamentada do solicitante, indicando as razões pelas quais não houve a inclusão da demanda no PAC;

II. haja disponibilidade orçamentária previamente certificada para atendimento ao objeto pretendido;

III. o solicitante indique, se for o caso, qual de seus projetos deverá ser retirado do planejamento do exercício e/ou incluído na edição do exercício subsequente daquela ferramenta de

planejamento.

§ 1º A hipótese indicada no inciso II deste artigo não se aplica às demandas excepcionais que serão processadas pelo Sistema de Registro de Preços.

§ 2º As contratações de que trata o caput deste artigo serão publicadas em seção própria no portal da transparência, não sendo necessária a republicação do PAC.”

No contexto dos autos, constam duas autorizações do Presidente. A primeira se refere à contratação em questão, enquanto a segunda endossa a inclusão da demanda no PAC.

Ainda que o procedimento autorizativo apropriado fosse, em princípio, uma única permissão para a contratação sem previsão no PAC, observa-se, no entanto, a partir desses documentos, que houve, de fato, um aval à realização da contratação, mesmo à revelia de sua previsão no mencionado instrumento de governança.

Suprida, então, a exigência que consta no normativo.

d) Da instrução documental do processo de contratação direta (art. 72, da Lei 14.133/2021):

Indicada a forma de contratação por inexigibilidade de licitação, o processo respectivo deve ser instruído com os documentos a que alude o art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

“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.”

O inciso I, acima, determina que o processo de contratação direta deve ser instruído com o documento de formalização de demanda, e **se for o caso**, com: (i) estudo técnico preliminar; (ii) análise de riscos, (iii) termo de referência, (iv) projeto básico ou projeto executivo.

Veja-se que tais documentos integram a fase preparatória da licitação (art. 18, inc. II, da Lei nº 14.133/2021), que se caracteriza por ser a etapa reservada ao planejamento, na qual a Administração concebe a solução mais adequada para as necessidades identificadas, tomando em vista os recursos disponíveis e as variáveis apresentadas.

Dentro desse contexto, o próprio dispositivo contém uma ressalva importante ao exigir determinados documentos apenas “*se for o caso*”, quis o legislador, em síntese, evidenciar que nem sempre eles serão aplicáveis em processos de contratação direta.

À luz de tais premissas, **entendemos que a contratação pretendida admite a dispensa parcial das exigências constantes do inc. I do art. 72**, nos termos da ressalva nele contida.

Bem por isso, **desnecessária a apresentação de análise de risco para a contratação em tela**, dada a natureza do objeto a ser contratado.

Quanto a justificativa de preço que consta no inciso VII, art. 72, do novo estatuto licitatório, a área técnica garante que está dentro do parâmetro praticado no mercado pela contratada (*fl. 76*), conforme notas fiscais emitidas referentes a execução de serviços similares (*fls. 40/42*).

A demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, conforme exige o inciso IV, está assegurada com base na informação da Gerência de Contabilidade e Controle da Secretaria de Finanças do TJ/CE, que garantiu a existência de crédito para o custeio do contrato durante o período de sua vigência (fls. 61/62).

A comprovação de capacidade técnica e capacidade civil plena para exercer direito e assumir obrigações estão reveladas nos documentos de fls. 27 a 39 do caderno administrativo em epígrafe.

Por fim, a demonstração de regularidade fiscal consta nas certidões de fls. 47/52.

IV – DA DISPENSA DO INSTRUMENTO CONTRATUAL

No âmbito da Administração Pública, o instrumento de contrato é obrigatório e só é dispensado, podendo ser substituído outros mecanismos hábeis (carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução de serviço), nos casos de dispensa de licitação pelo valor e nos casos de 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, conforme preceitua o art. 95, da Lei n. 14.1333/2021.

“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.”

No caso em análise, considerando que o serviço de capacitação será realizado em um único dia, enquadra-se como entrega imediata e que não resulta em obrigação futura, mesmo que literalmente não esteja previsto no dispositivo acima.

Sobre o assunto, cabe a lição do professor Ronny Chales²:

“[...] Atualmente, adquirimos diversos serviços, sem exigir instrumento contratual, pois diante da padronização e dos baixos riscos envolvidos, os custos transacionais de instrumentalização da contratação através de um instrumento tradicional (contrato assinado pelas partes) simplesmente foram expurgados da praxe dessas contratações.[...]”

“[...] as hipóteses de facultatividade no uso do instrumento devem ser interpretadas de forma ampliativa, admitindo não apenas para compras que não resultem em obrigações futuras, como também para serviços com características similares.”

Portanto, despiendo o instrumento contratual no caso tratado nos autos, devendo a essência do pacto ser refletida em outro instrumento hábil, como a nota de empenho combinada com as disposições contidas no termo de referência.

V – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto e ressalvando, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade 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 psicóloga Viviane Mosé, para que ministre a palestra: *“Harmonizando o Trabalho e a Vida Pessoal: A jornada para uma carreira satisfatória e uma vida plena”*, no dia 23 de outubro de 2023, com duração estimada de 1 (uma) hora, nas dependências da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC, cabendo destacar, entretanto, a necessidade de aprovação pela Presidência do TJCE e o cumprimento

² Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12ª edição. São Paulo: Juspodivm, 2021. p 546.

do disposto no art. 72, parágrafo único, daquele diploma legal, que determina a divulgação em sítio eletrônico oficial, com disponibilidade ao público, do ato que autoriza a contratação direta ou do extrato decorrente do contrato.

É o parecer. À superior consideração.

Fortaleza/CE, 18 de outubro de 2023.

Luis Valdemiro de Sena Melo

Assessor Jurídico

De acordo.
À douta Presidência.
Data supra.

Rafael Vitoriano Lima
Consultor Jurídico, respondendo.