

Processo Administrativo nº 8500218-64.2024.8.06.0254

Unidade Administrativa: Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará.

Assunto: Contratação direta, por dispensa de licitação em razão do valor, da Editora Metrics – F. C. Junges, para os serviços de revisão, diagramação e publicação de obra composta por textos técnico-científicos.

PARECER

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo originado pela Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará – ESMEC e encaminhado pelo Serviço de Apoio ao Processo Licitatório desta Corte à Consultoria Jurídica para análise da viabilidade de contratação direta, com fundamento na dispensa de licitação em razão do valor, conforme previsto na legislação.

A área demandante pontua a necessidade de contratar a Editora Metrics – F. C. Junges, empresa que apresentou a melhor proposta, para prestar os serviços especializados de revisão, diagramação e publicação de uma obra composta por 28 (vinte e oito) textos técnico-científicos, com ênfase no direito público, de autoria do Desembargador Fernando Luiz Ximenes Rocha.

O registro da necessidade administrativa consta no Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 97/101), que tem como área requisitante a ESMEC.

Além do DFD, o presente processo está instruído com o Estudo Técnico Preliminar – ETP, conforme apresentado nas fls. 163/188.

O valor estimado para a contratação é de 12.700 (doze mil e setecentos reais).

Após a instrução do processo com os artefatos da contratação, os autos foram submetidos à análise da Diretoria de Contratações, que, após exame detalhado, identificou a necessidade de realizar diversos ajustes, conforme registrado na C.I. nº 277/2024 (fls. 86/90).

Em atenção às recomendações constantes na referida comunicação, a área demandante promoveu as adequações necessárias no Documento de Formalização da Demanda (fls. 97/101), no Estudo Técnico Preliminar (fls. 102/122) e no Termo de Referência (fls. 123/145). Contudo, deixou de atender à orientação referente ao subitem 2.1 do Termo de Referência, que recomendava a definição expressa do prazo de vigência contratual.

Na sequência, os autos foram encaminhados à análise da Consultoria Jurídica, que, em sede de diligência, recomendou que a ESMEC justificasse a escolha por realizar a pesquisa de preços exclusivamente com fornecedores (fls. 155/160).

Em resposta, a área demandante complementou o Estudo Técnico Preliminar (ETP), especificamente nos itens 8.7 a 8.10, fornecendo as informações solicitadas.

Assim, realizadas as adequações necessárias pela área técnica, os documentos essenciais referentes ao planejamento da contratação foram anexados nas suas versões finais.

Em suma, o caderno processual administrativo é composto, no que é essencial para análise e manifestação jurídica, com o seguinte:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 97/101);
- b) Estudo Técnico Preliminar (fls. 102/122);
- c) Termo de Referência (fls. 123/145);
- d) Composição dos Preços (fls. 49/57);
- e) Mapa de Riscos (fls. 58/60);
- f) Ofício nº 133/2024 ESMEC pelo qual a ESMEC solicita dotação orçamentária para contratação (fl. 61);
- g) Mapa Comparativo de Preços (fls. 144/145);
- h) Pesquisa de Mercado (fls. 146/154);
- i) Classificação e Dotação Orçamentária (fl. 66);
- j) Certidões de Regularidade Federal, Estadual e Municipal; Certificado de Regularidade do

FGTS e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Certidões de Regularidade por atos de Improbidade Administrativa, Negativa de Falência, Negativa de Licitantes Inidôneos e Negativa Correicional da CGU (fls. 68/75 e 93/96);

- k) Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica (fl. 76);
- l) Declarações de atendimento às obrigações sociais necessárias à contratação com a Administração Pública, notadamente quanto à obrigação de não empregar menor de dezoito anos em trabalho noturno, perigoso ou insalubre e de não empregar menor de dezesseis anos (art. 7º, XXXIII da Constituição Federal), de reserva de cargos para pessoa com deficiência e reabilitado da Previdência Social, e ainda às negativas quanto ao trabalho forçado, degradante e/ou análogo à escravidão (fls. 78/79);
- m) Informação na qual fundamenta-se a não publicação prévia da pretensão (fl. 83);
- n) Comunicação Interna nº 168/2024 da Diretoria de Contratações enviando os autos à CONJUR (fl. 150).
- o) Diligência promovida pela CONJUR para que fosse esclarecida por que não foram consideradas outras fontes de pesquisa de preços além das cotações diretas com fornecedores (fls. 155/160).
- p) Resposta da área técnica constante nas fls. 163/189.
- q) Proposta de preços consta nas fls. 192.
- r) Documentos de capacidade técnica estão anexos nas fls. 193/198.

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

II – DELIMITAÇÃO DO PARECER JURÍDICO

Antes de adentrar no exame da matéria, cabe registrar que o processo de contratação foi instruído seguindo os ditames da Lei nº 14.133/2021.

Pela nova norma de contratações públicas, o órgão de assessoramento jurídico tem a atribuição de examinar todo o processo, exercendo, assim, o controle prévio de legalidade.

Desse modo, caberá a esta Consultoria Jurídica - CONJUR analisar o processo licitatório conforme dispõe o art. 53, incisos I e II, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

(Destaques nossos)

Nada obstante ao importante papel da assessoria jurídica destacado no dispositivo citado acima, convém esclarecer que não faz parte da análise se imiscuir em aspectos de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, nem tampouco papel de auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos dentro do processo de contratação.

Neste sentido, cabe mencionar o entendimento do renomado professor Marçal Justen Filho¹. Confira-se:

[...]

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.**² (Grifos nossos).

Ademais, presume-se também que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

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.

Firmadas essas premissas, passamos para os tópicos seguintes, a fim de verificar a consonância da contratação com a lei de regência sobre a matéria.

III – DA ANÁLISE JURÍDICA

a) Da contextualização da demanda.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos trouxe importantes inovações voltadas à modernização e maior eficiência nos processos de contratação pública, com destaque para o aprimoramento do planejamento. O legislador, ao estabelecer instrumentos como o Documento de Formalização da Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP), reforçou a necessidade de um planejamento robusto, que permita uma análise prévia detalhada das necessidades e condições da contratação, prevenindo falhas e assegurando decisões mais alinhadas com os princípios da eficiência, economicidade e transparência.

No caso em questão, a ESMEC, em observância a essas diretrizes, descreveu no DFD a necessidade da contratação de empresa especializada para confeccionar e publicar uma obra composta por 28 (vinte e oito) textos técnico-científicos, com ênfase no direito público, de autoria do Desembargador Fernando Luiz Ximenes Rocha.

Conforme consta no ETP (fls. 163/188), os serviços a serem contratados terão o seguinte escopo:

[...]

9.1.1. Como especificado nos itens 1 e 4, trata-se de serviço técnico-científico em que será necessário:

- a) Realização de revisão e diagramação de obra científica com, aproximadamente, 500 (quinhentas) páginas (A4);
- b) Verificação de normas bibliográficas e normalização segundo as normas da ABNT ou APA;
- c) Criação de layout de páginas, seleção de tipografias, inclusão de imagens e ilustrações anexas, criação de capa e contracapa, diagramação eletrônica e impressa;
- d) Obtenção de ISBN (impresso) e ISBN (eletrônico), elaboração de ficha catalográfica e publicação do livro em formato impresso e eletrônico, e;
- e) Impressão de 200 (duzentos) exemplares do livro e publicação de versão digital

(Grifos nossos).

Com o objetivo de estimar os custos da contratação e já indicar a proposta mais vantajosa, a área demandante realizou uma pesquisa por meio de uma consulta direta às editoras. A melhor oferta foi apresentada pela editora Metrics – F. C. Junges, no valor de R\$ 12.700 (doze mil e setecentos reais).

Vejamos o que diz o item 9.2 do Estudo Técnico Preliminar:

[...]

9.2. Sendo assim, para estimar os preços, solicitou-se as editoras orçamento que contemplasse a revisão, diagramação, publicação de versão eletrônica e impressão de 200 (duzentos) exemplares em capa dura com arte fornecida pela contratante e miolo P&B – frente e verso, sendo detalhado que se tratava de serviços editoriais para publicação de obra no âmbito do Direito Público, composta por, aproximadamente, 500 (quinhentas) páginas.

9.2.1 A Editora CRV apresentou proposta cujo montante totaliza R\$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil reais), valor correspondente aos serviços de revisão (R\$22/página), diagramação (R\$8,60/página), publicação eletrônica (R\$4.300,00) e impressão (R\$127,00/cada) de obra com, aproximadamente, 500 (quinhentas) páginas. A impressão dos (200) duzentos livros em capa dura, tamanho 16x23 cm e opções de miolo em pólen soft, pólen bold, havena 80g, Offset ou couchê fosco 90g, totalizou R\$25.400,00 (vinte e cinco mil e quatrocentos reais). Na oportunidade, a editora destacou que realiza todos os serviços para publicação impressa e digital, como registros de ISBN, ficha catalográfica, depósito na Biblioteca Nacional, índice remissivo, diagramação, elaboração de artes para capa, adequação às normas da ABNT e ao novo acordo ortográfico. A empresa estabeleceu como prazo de entrega 90 (noventa) dias.

9.2.2 A Editora Fórum informou que suas publicações são realizadas mediante submissão a edital bienal, o qual está previsto para o segundo semestre de 2024. Além disso, possui a modalidade de publicação denominada parceria com garantia de compra. Neste formato, após a análise e aprovação da obra pelo Conselho, os autores se comprometem a adquirir uma porcentagem da tiragem para cobrir parte dos custos da produção. Esse custeio ocorre por meio da compra antecipada de parte da tiragem, ou seja, o investimento é convertido em entrega de exemplares e volta para os autores. Como a produção não é arcada integralmente com o orçamento da editora, a publicação leva até 180 (cento e oitenta) dias e os custos podem variar conforme o tamanho do livro e o número de páginas. Por essa razão, a

empresa não apresentou orçamento.

9.2.3 Editora Metrics apresentou proposta em que os serviços de revisão, diagramação, publicação eletrônica e impressão de 200 (duzentos) exemplares em capa dura e miolo em papel Avena 80g, foi orçado em R\$12.700,00 (doze mil e setecentos reais). A editora firmou como prazo de entrega dos serviços e objetos contratados: a) Revisão: 14 dias úteis; b) Diagramação: 2 dias úteis após corrigido; c) Publicação de e-book: 2 dias úteis após editado; d) Impressão dos exemplares: 12 dias úteis após publicado, de modo que seriam 30 dias úteis de produção editorial e gráfica e mais 10 dias úteis para frete, totalizando 40 dias úteis.

9.2.4 A Editora Tirant Brasil apresentou proposta com valor global orçado em R\$37.590,00 (trinta e sete mil, quinhentos e noventa reais), valor que corresponde aos serviços de revisão, diagramação, publicação eletrônica e 200 (duzentos) exemplares impressos. A proposta inclui a impressão de livros com as seguintes características: a) Revestimento da capa: 4x0 cores em couchê liso 150g; b) Guarda da capa: 4 folhas, 16x23cm, sem impressão em FSC Off-set LD 150g; c) Capa: 33,6x23cm, sem impressão em papelão cinza LD (1.9mm); d) Miolo: 500 pgs, 16x23cm, 1 cor em FSC Pólen Natural LD 80g; e) Lombada: laminação fosca, n.º lados 1 (revestimento da capa), capa dura (capa), dobras (guardas da capa), colagem de guarda (guardas da capa), lombada quadrada, montar Capa + Bloco (Capa, Miolo), Shrink Individual. O valor da impressão dos 200 (duzentos) exemplares totalizou R\$ 29.800,00 (vinte e nove mil e oito centos reais) no qual está incluso o serviço de diagramação. A empresa estabeleceu como prazo de entrega para o serviço de revisão o mês de setembro de 2024, para diagramação até o mês de outubro de 2023, sendo a publicação eletrônica e a impressão dos exemplares entregues em novembro de 2024.

9.2.5 A Editora Lex apresentou proposta comercial em que o montante foi calculado em R\$29.397,00 (vinte e nove mil, trezentos e noventa e sete reais), o que inclui os serviços de revisão (R\$2.435,00), diagramação (R\$1.810,00), publicação de e-book (R\$5.342,00) e impressão de 200 (duzentos) exemplares com capa dura (colorida) conforme arte fornecida pela contratante, em papel couchê fosco com gramatura de 150g/m², cores 4x1, sem orelhas, laminação fosca, acabamento fresado PUR no formato 170x240, miolo em papel offset 90g/m², cores 1x1, formato 170x240, com embalagem individual shrink. A empresa estabeleceu como prazo de entrega para o serviço de revisão 30 dias, para diagramação 40 dias e para publicação eletrônica 45 dias, com entrega dos exemplares em 70 dias. Informou ainda que até 5% a mais

no número de páginas não altera o valor que, ultrapassando, será recalculado.

9.2.6 A Editora Mizuno apresentou proposta cujo montante totaliza R\$22.400,00 (vinte e dois mil e quatrocentos reais), valor correspondente aos serviços de revisão (R\$10,00/página), diagramação (R\$6,00/página), publicação eletrônica (R\$500,00) e impressão (R\$69,00/cada) de obra com, aproximadamente, 500 (quinhentas) páginas. A impressão dos (200) duzentos livros em capa dura em papelão n.º 18 e miolo em papel offset 75g, totalizou R\$13.900,00 (treze mil e novecentos reais). A empresa estabeleceu como prazo de entrega para o serviço de revisão 30 dias, para diagramação 60 dias, sendo a publicação eletrônica e a impressão dos exemplares entregues em até 90 (noventa) dias.

9.2.7 A Editora Del Rey apresentou proposta em que o valor global foi orçado em R\$29.500,00 (vinte e nove mil e quinhentos reais), o que corresponde a revisão (R\$9.000,00), diagramação (R\$4.500,00), publicação de e-book (R\$2.000,00) e impressão (R\$70,00/cada). A impressão de 200 (duzentos) exemplares com 500 (quinhentas) páginas, no formato 17x24cm, capa dura com 4x4 cores com laminação fosca e miolo com papel pólen natural 80g, 1x1 cor (P&B) totalizou R\$14.000,00 (quatorze mil reais). A empresa indicou que os serviços seriam entregues em 120 (cento e vinte) dias, sendo 40 (quarenta) dias para revisão, 30 (trinta) para diagramação, 10 (dez) para publicação do e-book e 40 (quarenta) para a impressão e entrega dos exemplares impressos. 9.2.8 A Editora Juruá não fornece orçamentos sem prévio envio do boneco do livro segundo as próprias normas de publicação.

9.2.9 A Editora Lumen Juris apresentou proposta em que o valor global foi orçado em R\$26.000,00 (vinte e seis mil reais), valor que inclui: a) Revisão ortográfica e padronização textual; b) Diagramação do conteúdo fornecido (originais); c) Criação e desenvolvimento de capa com 1 (um) modelo apenas e seguindo o briefing preenchido corretamente pelo autor; d) Impressão e acompanhamento do fluxo editorial e gráfico; e) Catalogação da obra na Biblioteca Nacional e produção de ISBN; f) Cadastro e ficha catalográfica; g) Impressão gráfica e distribuição em nível nacional de livro em capa dura em laminação fosca, formato 15,5x23cm, miolo a 1/1 cor (preto) e shirink individual. Os custos foram detalhados pela empresa como sendo R\$5.500,00 (cinco mil e quinhentos reais) referentes aos serviços de revisão ortográfica e padronização textual, R\$2.000,00 (dois mil reais) referentes a publicação do E-book também via Amazon e R\$2.000,00 (dois mil reais) referente ao frete interestadual. Especificou ainda a empresa que os custos envolvem a tiragem total de 300 (trezentos) exemplares dos quais 150 (cento e

cinquenta) constituem cota para a instituição contratante (R\$16.500,00). Como cronograma de entrega, afirmou que para contratações firmadas até 26/07/2024 e envio dos originais para entrada em produção editorial até 10/08/2024, os livros serão impressos até 10/11/2024. Elucidou ainda que a Livraria e Editora Lumen Juris possui 35 anos de mercado e carrega em sua marca publicações de peso dentro da Área do Direito, bem como em Serviço Social e áreas afins.

9.2.10 A editora Dialética informou que só apresenta orçamentos para publicação de livros mediante prévia aprovação de seu Conselho Editorial.

9.2.11 Expressão Gráfica e Editora não apresentou orçamento por não realizar serviços de revisão bibliográfica e não publicar exemplares eletrônicos.

9.2.12 A Editora Even3 informou não realizar registro de livros físicos e sua respectiva impressão.

9.2.13 A editora Thoth informou que só apresenta orçamentos definitivos para publicação de livros mediante prévia aprovação de seu Conselho Editorial.

9.2.14 A Editora Arraes apresentou proposta em que a soma dos serviços foi calculada em R\$32.472,72 (trinta e dois mil, quatrocentos e setenta e dois reais e setenta e dois centavos). O valor inclui os serviços de revisão, diagramação, publicação de e-book e impressão de 200 (duzentos) exemplares em capa dura colorida com miolo em papel pólen 80g/m² P&B. Destacou que estão inclusos também a coordenação editorial, registro de ISBN eletrônico e impresso, elaboração do projeto gráfico do livro, design de capa e diagramação, acompanhamento de produção gráfica e impressão gráfica dos exemplares, ebook em versão epub/mobi, design profissional de 3 (três) peças gráficas de marketing, marketing e divulgação do livro nas redes sociais e sites jurídicos, venda do impresso no site da editora e em ecomercies como Google Books e Amazon Kindle, estabelecendo como prazo de entrega total até 90 dias após a entrega do material completo para edição. (Grifos nossos).

Esta Consultoria Jurídica, ao proceder uma primeira análise, solicitou que os autos fossem remetidos à área demandante para esclarecer por que não foram consideradas outras fontes de pesquisa de preços além das cotações diretas com fornecedores, conforme previsto na legislação de regência de contratações públicas e no Manual de Pesquisa de Preços Contratações Direta do TJ/CE.

Em resposta, a ESMEC informou que providenciou o devido ajuste no Estudo Técnico Preliminar – ETP, e incluiu os itens 8.7 a 8.10, justificando a inviabilidade, *in casu*, de obter, na sua pesquisa, preços públicos para referenciar a estimativa de custo da contratação.

No ETP ajustado, a área demandante informou que realizou levantamento de preços no portal www.bancodeprecos.com.br, além de ter consultado os sistemas oficiais do governo federal, incluindo o painel do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). A partir dessas consultas, verificou-se a ausência de contratos ou atas específicas similares aos serviços de revisão, diagramação e publicação de obras científicas exigidas no presente caso.

Nesse ponto, é imprescindível destacar que esta Consultoria Jurídica se restringe à análise da conformidade legal do processo, não adentrando em aspectos técnicos específicos da contratação. Assim, a responsabilidade pelas informações e conclusões apresentadas é exclusiva da área demandante, que demonstrou empenho em empregar metodologias adequadas para embasar o preço de referência.

Enfim, essas foram as premissas iniciais do planejamento da contratação. A seguir, destacaremos os aspectos mais importantes e a respectiva adequação ao diploma legal referente à contratação pública.

b) Da viabilidade da contratação direta

No caso em análise, conforme demonstrado anteriormente, a ESMEC pretende a contratação direta, por dispensa de licitação em razão do valor, de empresa especializada nos serviços de revisão, diagramação e publicação de obras científicas.

Como se sabe, 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. (Destaques nossos).

Nota-se, contudo, que a própria Constituição Federal conferiu ao legislador a competência para estabelecer, por meio de lei, hipóteses excepcionais em que a Administração Pública pode realizar contratações diretas, sem a necessidade de licitação prévia.

Nesse contexto, a Lei nº 14.133/2021, diploma que substituiu a norma anterior (Lei nº 8.666/93), ao regulamentar a exceção prevista na primeira parte do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, estabeleceu, expressamente, os casos em que a licitação é dispensável, embora possível (art. 75); e as hipóteses em que se mostra inexigível, por inviabilidade prática de competição no mercado (art. 74).

No tocante à dispensa de licitação, a norma prevê que, quando o valor da contratação for inferior ao limite estabelecido em decreto do executivo federal², o gestor poderá optar por não realizar o procedimento licitatório, na forma do art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021. Vejamos:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras; (Destaques nossos)

O legislador, ao delinear as hipóteses de dispensa de licitação, reconheceu que a exigência do procedimento em todos os casos poderia gerar custos processuais que ultrapassariam os benefícios da contratação. Por essa razão, priorizou a aplicação dos princípios da economicidade e da eficiência administrativa, visando equilibrar as necessidades da Administração Pública com a celeridade e racionalização dos gastos públicos.

² Decreto nº 11.871, de 2023.

Convém observar que, atualmente, o limite que autoriza a contratação direta de serviços e compras sem licitação é de R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil novecentos e seis reais e dois centavos), conforme o Decreto nº 11.871/2023.

À luz da norma mencionada, constata-se que o presente caso se enquadra na categoria de dispensa, uma vez que o valor estimado da contratação é de R\$ 12.700 (doze mil e setecentos reais).

Cumpre salientar que, para o adequado enquadramento no valor limite, deve-se observar o somatório dos gastos realizados durante o exercício financeiro pela unidade gestora, além das despesas com objetos de natureza semelhante, ou seja, relacionadas ao mesmo ramo de atividade. Essa determinação encontra respaldo no §1º do art. 75 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 75 [...]

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade. (Destques nossos)

O Manual de Contratações Direta do TJCE acrescenta, ainda, que também se considera objeto da mesma natureza aqueles de mesmo gênero e mesma espécie, para utilização em condições assemelhadas.

Nesse sentido, a Secretaria de Finanças deste Tribunal de Justiça juntou às fl. 066 o documento de Classificação e Dotação Orçamentária, no qual está expressamente registrado que a presente contratação não excederá ao limite estabelecido para a classificação em tela.

Logo, é possível asseverar que a modalidade de contratação adotada, por meio de dispensa de licitação, mostra-se plenamente adequada ao caso em análise, uma vez que preenche todos os requisitos legais exigidos para a sua configuração.

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

Registre-se, por oportuno, que mesmo nos casos de contratação direta, a demanda deve estar registrada no Plano Anual de Contratações – PAC, instrumento de governança das

contratações públicas do Poder Judiciário do Estado do Ceará, e que está previsto na Resolução do Órgão Especial nº 05/2022.

No contexto dos autos, a contratação está prevista sob o código ESMEC_2024_0007, atendendo à política de governança do TJ/CE.

d) Da instrução documental do processo de contratação direta

Indicada a forma de contratação por dispensa 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 (Destaques nossos)

O caderno administrativo em destaque constam o documento de formalização da demanda (fls. 97/101); estudo técnico preliminar (fls. 163/188); termo de referência (fls. 123/145); mapa de riscos (fls. 58/60); estimativa do valor da contratação está consignada no ETP e na composição de preços (fls. 49/57); dotação orçamentária (fl. 66); demonstração de capacitação técnica (fls. 191/196); e a proposta de preços (fl. 197).

No que se refere a qualificação técnica, importante registrar que a equipe de planejamento da contratação fez contar nos autos os documentos que comprovam a regularidade

fiscal da empresa (fls. 69/82) e a sua capacidade técnica (fls. 193/198).

À luz de tais premissas, entendemos pela regularidade da instrução do processo de contratação.

e) Da não aplicação da preferência à Microempresa e Empresa de Pequeno Porte

Registre-se, que o Manual de Contratações Direta do TJCE, instrumento complementar às disposições da Lei de Licitações e Contratos e obrigatório e vinculante para seus agentes, dispõe que as contratações diretas em razão do valor serão preferencialmente feitas junto a microempresas e empresas de pequeno porte³.

Todavia, há situações em que, considerando o objeto da contratação, essa preferência não se aplica, devendo, *in casu*, ser justificada.

A equipe de planejamento da contratação fez constar no Termo de Referência que, considerando o objeto a ser contratado, não há o mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados nas diretrizes da Lei Complementar nº 123/2006, situação que desobriga a aplicação dos benefícios de exclusividade da contratação para microempresas e empresas de pequeno porte. Confira-se:

TERMO DE REFERÊNCIA - TR

5.5. Da não exclusividade para Microempresas Individuais e Empresas de Pequeno Porte (EPP):

5.5.1. Conforme estabelece os artigos 47 e 48 da Lei Complementar n.º 123/2006, em face da política econômica de desenvolvimento social e regional, a exclusividade às micro e pequenas empresas é regra nos casos de licitações públicas com valor estimado de até R\$ 80.000,00.

5.5.2. No entanto, de forma excepcional, a referida legislação determina a não concessão do benefício diante da falta de, no mínimo, três fornecedores competitivos enquadrados como microempresas de pequeno porte sediadas local ou regionalmente capazes de cumprir as

³ Art. 5º, §1º. As contratações diretas fundamentadas nos incisos I e II deste artigo serão feitas preferencialmente junto a microempresas e empresas de pequeno porte.

exigências estabelecidas no instrumento convocatório, fato que foi observado ainda na fase de planejamento.

5.5.3. Não obstante, duas editoras locais e uma regional com enquadramento de porte em microempresas foram contatadas, sendo elas:

a) LDR Comércio de Livros (CNPJ n.º 48.129.625/0001-84), a qual constatou-se não satisfazer as exigências do ato convocatório por não possuir Conselho Editorial, e;

b) Editora Mucuripe (CNPJ n.º 29.112.173/0001-83) a qual não respondeu ao contato realizado.

c) Even3 (CNPJ n.º 17.688.085/0001-45) a qual não realiza publicação de livros impressos. (Destaques nossos)

Lei Complementar nº 123/2006

[...]

Art. 49. Não se aplica o disposto nos arts. 47 e 48 desta Lei Complementar quando:

[...]

II - não houver um mínimo de 3 (três) fornecedores competitivos enquadrados como microempresas ou empresas de pequeno porte sediados local ou regionalmente e capazes de cumprir as exigências estabelecidas no instrumento convocatório; (Destaques nossos)

f) Da Dispensa Eletrônica

Com o objetivo de ampliar a transparência e competitividade nas contratações diretas, bem como em prestígio ao princípio da impessoalidade na escolha do fornecedor, a Lei de Licitações trouxe a previsão de adoção de um procedimento simplificado e célere para seleção da proposta mais vantajosa nos casos de dispensa de licitação em razão do valor. Vejamos:

Lei nº 14.133/2021

Art. 75 [...]

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa. (Destques nossos)

À vista disto, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará estabeleceu prioridade para os meios de competição entre possíveis interessados na contratação, mesmo quando admitida a exceção de não realização de processo licitatório.

MANUAL DE CONTRATAÇÕES DIRETA DO TJCE

Seção II

Procedimento da Cotação Eletrônica

Art. 13. **O TJCE adotará a dispensa de licitação, na forma de cotação eletrônica, para assegurar a impessoalidade e a vantajosidade nas contratações, ainda que sem a realização de procedimento licitatório, por permitir a competitividade entre eventuais fornecedores, nas seguintes hipóteses: [...]**

Art. 14. **O TJCE deverá inserir no sistema eletrônico ou no termo de participação, identificação do Promotor da Cotação Eletrônica e demais informações para a realização do procedimento de contratação:**

- I. a **especificação do objeto** a ser adquirido ou contratado;
- II. as **quantidades e o preço** estimado de cada item, observada a respectiva unidade de fornecimento;
- III. o **local e o prazo de entrega do bem**, prestação do serviço ou realização da obra;
- IV. o intervalo mínimo de diferença de valores ou de percentuais entre os lances, que incidirá tanto em relação aos lances intermediários quanto em relação ao lance que cobrir a melhor oferta;
- V. a observância das **disposições referente a microempresa e empresa de pequeno**

porte;

VI. as **condições da contratação e as sanções** motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

VII. a **data e o horário de sua realização**, respeitado o horário comercial, e o endereço eletrônico onde ocorrerá o procedimento.

Art. 15. O prazo fixado para abertura do procedimento e envio de lances, será de no mínimo 3 (três) dias úteis, contados da data de divulgação do aviso de contratação direta.
(Destaques nossos)

Apesar dos esforços empreendidos por este Poder Judiciário, a efetivação de contratações por meio da sistemática de dispensa eletrônica de licitação ainda não foi viabilizada, em razão da necessidade de adequação do sistema do Banco do Brasil, plataforma responsável pelo processamento eletrônico desses procedimentos.

Não obstante, com o objetivo de garantir maior competitividade e transparência nas contratações, seria recomendável que a área demandante adotasse as disposições do art. 75, §3º, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a divulgação da intenção de contratação em sítio eletrônico oficial. Tal medida, embora facultativa, fortalece o princípio da impessoalidade e amplia as oportunidades de participação de potenciais fornecedores.

Todavia, conforme relatado nos autos, a ESMEC justificou, no documento de fls. 83, que optou por não realizar a divulgação prévia da contratação. Argumentou, de maneira fundamentada, que procedeu a uma pesquisa de mercado robusta, consultando 14 (quatorze) editoras de diferentes regiões, o que garantiu, a seu ver, um nível adequado de publicidade e competitividade. Ademais, é relevante destacar que a não divulgação não implicou em prejuízo à competitividade, uma vez que a amostragem de editoras consultadas foi ampla e diversificada, abarcando empresas qualificadas para o atendimento da demanda, o que, na prática, atendeu aos princípios da economicidade e eficiência. Vejamos as razões apresentadas:

Cumprimentando-o cordialmente, **venho através deste esclarecer que não houve a publicação prévia da pretensão de dispensa de licitação para contratação de serviço editorial para revisão, diagramação e publicação de**

coletânea de artigos científicos, tendo em vista ter sido realizada uma minuciosa pesquisa de mercado, com a manifestação de 14 (quatorze) fornecedores, locais e de outras regiões do país, o que caracteriza uma ampla divulgação da intenção de contratação. Ressalte-se que, além de a publicação não ser obrigatória, nos termos da lei, a empresa escolhida, apresentou a proposta mais vantajosa para a Administração. Cabe mencionar ainda que verificamos outras contratações da referida empresa junto ao TJCE, as quais tiveram seus objetos executados de forma satisfatória e atendendo aos critérios estabelecidos. (Destaques nossos)

Com efeito, o §3º, do art. 75, da Lei nº 14.133/2021 prevê que, nas contratações diretas por dispensa de licitação, a divulgação da intenção de contratar deve ocorrer "preferencialmente" em sítio eletrônico oficial. A escolha desse termo sugere que a exigência de publicação não é absoluta, permitindo ao gestor, em casos justificados, optar por não divulgar previamente a contratação. Essa flexibilização decorre da discricionariedade administrativa, possibilitando a avaliação da necessidade de divulgação em cada caso, especialmente quando a pesquisa de mercado, como ocorreu nos presentes autos, já foi realizada de forma ampla e transparente.

Assim, ainda que a divulgação seja recomendada, sua ausência, desde que justificada adequadamente e observados os princípios da economicidade e eficiência, não compromete a legalidade do processo, conforme o que dispõe o referido artigo.

Registre-se, por oportuno, que esta Consultoria Jurídica, à vista das informações apresentadas pela ESMEC justificando a ausência de divulgação prévia da dispensa de licitação, limita-se à análise jurídica dos atos, sem adentrar no mérito das escolhas técnicas ou da discricionariedade do administrador público. A escolha do fornecedor e os critérios utilizados na pesquisa de mercado, quando não configuram qualquer violação aos princípios normativos, pertencem ao campo da conveniência e oportunidade, não cabendo a este órgão de assessoramento jurídico avaliá-los.

g) Da necessidade 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. (Destaques nossos)

No presente caso, a área demandante decidiu dispensar a formalização de um contrato, optando por utilizar a Nota de Empenho como instrumento suficiente para a contratação.

Conforme as informações constantes nos autos administrativos, apesar do apontamento da Diretoria de Contratações quanto à definição da vigência do ajuste, os serviços terão uma duração de 40 (quarenta) dias úteis, sem gerar qualquer vínculo contratual futuro entre as partes. Diante disso, depreende-se que a área técnica considera que a formalização de um contrato seria desnecessária, representando custos adicionais que não se justificam dada a natureza específica da contratação.

Sobre o conceito de entrega imediata aplicada também a serviços, vale destacar a lição do professor Ronny Chales⁴:

[...] 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

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

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. (Destques nossos)

Adicionalmente, cumpre salientar que, conforme o §1º do artigo 95 da nova Lei de Licitações, ainda que dispensada a formalização de contrato, o Termo de Referência deve contemplar com clareza as condições de execução, direitos, obrigações e responsabilidades das partes. No presente caso, tais elementos estão devidamente contemplados no Termo de Referência (fls. 123/145). Assim, as disposições do art. 92 da Lei nº 14.133/2021 estão integralmente observadas, assegurando a regularidade da contratação pretendida.

No que se refere as condições de pagamento, importante destacar que não haverá dispêndio financeiro antecipado. A quitação somente ocorrerá após o recebimento definitivo do objeto contratado, conforme prevê o item 18 do Termo de Referência (fls. 123/145).

Portanto, despidendo 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 e demais instrumentos do planejamento da contratação.

IV – CONCLUSÃO

Ante todo o exposto e ressaltando, mais uma vez, que os aspectos de conveniência e oportunidade não estão sob o crivo desta Consultoria Jurídica, entendemos possível a contratação direta, por dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, da Editora Metrics – F. C. Junges, para prestar os serviços especializados de revisão, diagramação e publicação de uma obra composta por 28 (vinte e oito) textos técnico-científicos, com ênfase no direito público, de autoria do Desembargador Fernando Luiz Ximenes Rocha, cabendo destacar, entretanto, a necessidade de aprovação pela Presidência do TJCE e o cumprimento 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, 30 de setembro de 2024.

Luis Valdemiro de Sena Melo
Assessor Jurídico

De acordo.
À douda Presidência.
Data supra.

Cristiano Batista da Silva
Consultor Jurídico