

Processo nº 8523449-09.2024.8.06.0000

Interessado: Coordenadoria de Educação Corporativa

Assunto: Análise da contratação direta da empresa INGEP DESENVOLVIMENTO GERENCIAL para ministrar capacitação com o tema “Treinamento sobre Gerenciamento e Fiscalização de contratos de acordo com as novas regulamentações do Sistema Integrado de Gestão e Fiscalização de contratos do TJCE”.

PARECER

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo por meio do qual a Coordenadoria de Educação Corporativa 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, por intermédio da empresa INGEP DESENVOLVIMENTO GERENCIAL, do curso para “Treinamento sobre Gerenciamento e Fiscalização de contratos de acordo com as novas regulamentações do Sistema Integrado de Gestão e Fiscalização de contratos do TJCE”, a ser realizada em 5 (cinco) módulos distintos, a partir de 25 de janeiro de 2025.

Como justificativa para a contratação pretendida, a área demandante, além de outras a serem mencionadas a seguir, traz a seguinte motivação no Documento de Formalização da Demanda (DFD) (fls. 11/14):

3. IDENTIFICAÇÃO DA NECESSIDADE

3.1. Tendo em vista a necessidade de maior celeridade nos processos de contratação existentes, adequando rotinas de trabalho e sistemas para viabilizar tais melhorias e para se ter uma visão holística dos fluxos de informação; e a necessidade de maior maturidade e maiores avanços e resultados na fiscalização e gestão por processos;

3.2. Considerando que as atividades de fiscalização e gestão de contratos na área de contratações públicas no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE) obtiveram estruturação a partir da proposta de um Sistema Integrado de Fiscalização de Contratos no âmbito desta Corte – entrega concernente à contratação de consultoria técnica no âmbito de gestão de licitações e contratações públicas, que está disponibilizada às fls. 0003/0074 e 0080 do processo administrativo n. 8517890-71.2024.8.06.0000;

3.3. Visto que é imprescindível a formação de servidores para atuar na implementação prática, de acordo com o estabelecido no mencionado sistema, no que se refere à fiscalização e gestão de contratos junto às contratações e aquisições do TJCE;

3.4. Foi identificada a carência de servidores capacitados, no fito de promover a referida implementação quanto à fiscalização e gestão de contratos nesta Corte.

[...]

Os autos chegam instruídos, ao que interessa a esta manifestação, com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização da Demanda – DFD (fls. 11/14);
- b) Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 46/64);
- c) Pesquisa de Preços (fls 65/71);
- d) Declaração de Pertinência (fl. 72);
- e) Termo de Referência – TR (fls. 73/239);
- f) Mapa de Riscos (fls. 240/244);
- g) Proposta da empresa (fls. 313/330);
- h) Justificativa de preço (fls. 263/264);
- i) Notas Fiscais de serviços semelhantes (fls. 265/267);
- j) Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral - CNPJ (fl. 268);
- k) Certidões de regularidade fiscal (Federal, Estadual e Municipal); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas e FGTS; Certidão de Falência, Recuperação Judicial ou Extrajudicial; Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos; Certidão Negativa Correcional; Certidão Negativa de Improbidade (fls. 269/276 e 339);
- l) Contrato Social da INGEP (fls. 277/284);
- m) Declaração de cumprimento dos requisitos de habilitação, 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), e ainda às negativas quanto ao trabalho forçado, degradante e/ou análogo à escravidão (fl. 286);
- n) Comunicação Interna nº 01/2025, solicitando dotação e classificação orçamentária (fl. 292);
- o) Classificação e Dotação Orçamentária (fl. 296);
- p) Requerimento de Termo de Inexigibilidade, pelo qual a Secretaria de Gestão de Pessoas encaminha à Consultoria Jurídica a pretensão (fls. 299/301);

- q) Atestados de capacidade técnica (fls. 302/312);
- r) Memorando nº 011/2025 – DIRSPGC, no qual a Diretoria de Contratações encaminha à Consultoria Jurídica o processo em tela (fl. 333);
- s) Despacho da Consultoria Jurídica solicitando esclarecimentos (fl. 336);
- t) Ofício nº 02/2025/CEDUC pelo qual a Coordenadoria de Educação Corporativa responde alguns questionamentos (fl. 338).

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

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.

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.

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 Sylvia 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 empresa INGEP DESENVOLVIMENTO GERENCIAL, para ministrar capacitação com a temática: “Treinamento sobre Gerenciamento e Fiscalização de contratos de acordo com as novas regulamentações do Sistema Integrado de Gestão e Fiscalização de contratos do TJCE”, com carga horária de 30 horas, na modalidade presencial, nas dependências da Escola Superior de Magistratura – Esmec.

Aduz a mencionada coordenadoria (fls. 46/64):

10 SOLUÇÃO ESCOLHIDA [...]

10.1. 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. Observe-se: [...]

Na presente contratação, tem-se a inexigibilidade de licitação em razão da inviabilidade de competição por “notória especialização” da contratada na área de licitações e contratações públicas, especialmente no que concerne à gestão e fiscalização de contratos, como restou demonstrado nas entregas supra do Contrato nº 48-2023, firmado com esta Corte.

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.”

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.

Desse modo, convém salientar que o objeto evidenciado para contratação, referente à capacitação de servidores deste Tribunal - a partir de treinamento que contempla serviços técnicos especializados de natureza notadamente intelectual quanto ao gerenciamento e fiscalização de contratos de acordo com as novas regulamentações do sistema integrado de gestão e fiscalização de contratos do TJCE -, é salutar para formação, treinamento, desenvolvimento e aperfeiçoamento do corpo de profissionais do TJCE, bem como para o acompanhamento desta Corte aos ditames dispostos pela legislação de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).

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 do especialista a contratar, qual seja o INGEPI - Instituto Nacional de Gestão Pública, em que tal empresa conta com corpo docente extremamente qualificado e especializado no objeto contratual, além de evidente atuação na prestação de serviços à Administração Pública.**

Assim, restando **demonstrada a essencialidade e a adequabilidade do trabalho técnico de qualidade da contratada com o objeto, torna-se inviável a competição e, consequentemente, inexigível a licitação nos termos da lei mencionada, sendo necessária a via de contratação direta.** (grifo nosso)

Acrescenta-se que o objeto da contratação não está previsto no Plano Anual de Contratações 2024, mas sua necessidade e motivação justificam a inclusão nas previsões de contratação.

Nesse sentido, o Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará esclareceu por que não foi possível incluir a presente contratação no rol das contratações anuais prevista no PAC, sugerindo a aplicação do art. 18 da Seção VI da Resolução nº 05/2022, deferindo, ao fim, a tramitação do processo de contratação:

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.

Isto posto, sobre a escolha da empresa em referência, a Secretaria de Gestão de Pessoas desta Corte expõe as seguintes justificativas:

TERMO DE REFERÊNCIA

3. FUNDAMENTAÇÃO

[...]

3.14. Considerando a razão de escolha veiculada anteriormente neste documento, faz-se mister noticiar que o Ingep – Instituto Nacional de Gestão Pública é uma empresa privada, com mais de 20 anos de atuação, que oferece suporte especializado para solução de problemas relacionados a processos da Administração Pública de todas as esferas, especialmente no tocante às licitações e contratações públicas e sua gestão, considerando sua complexidade, particularidade e incluindo os diversos aspectos jurídicos para a gestão estratégica de processos, pessoas e resultados.

3.15. Ademais, o Instituto reúne profissionais com ampla experiência nas suas respectivas áreas, como professores consultores que integram a sua equipe, em nível de especialização, no contexto da Administração Pública direta e indireta, atuando como parceiro de consultorias e de capacitações junto aos órgãos públicos de diversos estados brasileiros.

3.16. Em seus trabalhos de capacitação, a INGEPE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL LTDA concentra seus esforços na eleição de temas e assuntos atualizados, por meio de matérias multidisciplinares especialmente para Gestão de Licitações e Contratos Administrativos; Ajuste e Aprimoramento da Terceirização no Setor Público; Gestão de orçamentação e contabilidade pública; Gestão de processos e procedimentos administrativos e judiciais; Gestão do conhecimento e TI, Gestão de processos, Gestão estratégica de pessoas; com metodologia e utilização de recursos tecnológicos que auxiliam e favorecem a melhor assimilação dos conteúdos apresentados. Tal empresa tem como missão orientar a evolução da gestão mediante a aplicação adequada das soluções legalmente admissíveis, de modo a promover melhoria constante de eficiência, eficácia e economicidade. É por estas razões que a INGEPE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL LTDA possui um circuito de treinamento efetivo e diversificado para melhor atender a demanda, a partir de seus serviços.

3.17. Assim, tratando-se de marca inconfundível do autor dos serviços de natureza exclusiva, e que a empresa não executará projeto prévio e conhecido de todos, pois este faz parte da construção do conhecimento a ser executada em conjunto pelos professores consultores e participantes do treinamento, 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.

[...]

3.20. Diante das propostas dispostas e das pesquisas realizadas no mercado nacional, pode-se inferir que, especificamente, uma empresa denotou nutrir entre seus pares, no campo de sua especialidade, a partir do histórico de suas realizações, considerável grau de respeitabilidade e admiração, de forma que se permitiu inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto em questão.

3.21. Portanto, **conforme os estudos realizados pela Secretaria de Gestão de Pessoas, a empresa a INGEPE DESENVOLVIMENTO GERENCIAL LTDA se enquadrou nos quesitos necessários ao presente objeto, que relevam os aspectos de serviço técnico especializado, exclusividade do objeto, e notoriedade do especialista a contratar, sobretudo por seu corpo docente extremamente qualificado e especializado para tal objeto**, consoante disposto na proposta da empresa para o aludido treinamento, em que se tem a indicação e o currículo dos seus professores consultores, os quais são profissionais com notória atuação na prestação de serviços à Administração Pública.

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

Dessa 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 empresa notadamente especializada no assunto em questão, conforme demonstrado pela vasta atuação no mercado, merecendo destaque o corpo docente altamente qualificado, no qual se observa a notória especialização na temática.

Some-se a isto os atestados de capacidade técnica fornecidos por outros tomadores dos serviços aqui pretendidos, nos quais demonstram que os serviços prestados pela INGEPR foram executados satisfatoriamente.

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.**

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

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.**

b) Da adequada instrução processual

Sobre a instrução processual necessária em processos envolvendo contratação direta pela Administração Pública, dispõe o art. 72 da Lei nº14.133/2021:

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. 11/14, contendo a descrição da necessidade da Administração Pública, o Estudo Técnico Preliminar (fls. 46/64) indicando o interesse público envolvido, o Termo de Referência (fls. 73/239) definindo o objeto, bem como o mapa de riscos (fls. 240/244), não sendo exigível, face às particularidades da contratação, eventual projeto básico e/ou projeto executivo.

Presente, igualmente, a estimativa da despesa (fls. 299/301), bem como a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos com o compromisso a ser assumido (fl. 296).

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, em harmonia com a previsão do parágrafo quarto supra, às fls. 265/267, notas fiscais da empresa a ser contratada referentes à prestação de serviços semelhantes para outros tomadores, demonstrando, assim, a conformidade do valor proposto com o praticado em contratações similares, bem como há um documento de justificativa os preços (fls. 263/264).

Através do Documento de Justificativa de Preço, a Coordenadoria de Educação Corporativa conclui:

JUSTIFICATIVA DE PREÇOS

Conclusão:

As NFs comparadas possuem objetos muito próximos da que se pretende contratar, aumentando a fidelidade com o valor proposto.

Mesmo que o valor da média seja inferior ao proposto, deve-se observar que foram consideradas para efeito de análise contratações realizadas na modalidade a distância, que reduz significativamente os custos.

A diferença de 1,5% do valor analisado para o proposto não demonstra risco de sobrepreço.

Assim, o valor está adequado. (grifo nosso)

Sobre a demonstração de preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, constam no processo documentos referentes à habilitação jurídica da empresa a ser contratada (fls. 268 e 277/284), bem como a comprovação de sua regularidade fiscal no âmbito

Federal, Estadual e Municipal, além da regularidade trabalhista e perante o FGTS (fls. 269/273 e 339).

À fl. 286, a empresa juntou Declaração 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), e ainda às negativas quanto ao trabalho forçado, degradante e/ou análogo à escravidão.

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 nos autos que o treinamento será ministrado em 5 (cinco) módulos distintos, com carga horária total de 30 (trinta) horas, de forma que, efetivamente, se revela dispendioso a celebração e eventual publicação de um instrumento formal de contrato para tal demanda.

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. Desse modo, o Termo de Referência traz todas as exigências a serem cumpridas pela contratada.

Assim, considerando a informação da Coordenadoria de Educação Corporativa de que a presente contratação não resultará em obrigação futura, bem como o entendimento exposto na Orientação Normativa 84/2024 da Advocacia Geral da União, de que é possível a substituição do instrumento de contrato quando o valor da contratação se encaixe naquele que autoriza a dispensa (inciso II do art. 75, da Lei nº 14.133), não importando, para a aplicação do inciso I do art. 95, se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa, se revela plenamente possível a contratação pretendida e a substituição do contrato por instrumento hábil.

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 empresa INGEP DESENVOLVIMENTO GERENCIAL, para ministrar o curso “Treinamento sobre Gerenciamento e Fiscalização de contratos de acordo com as novas regulamentações do Sistema Integrado de Gestão e Fiscalização de contratos do TJCE”.

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, 31 de janeiro de 2025.

LUIZ FERNANDO
MARQUIM NOGUEIRA
FILHO:08960509477

Assinado de forma digital por
LUIZ FERNANDO MARQUIM
NOGUEIRA FILHO:08960509477
Dados: 2025.01.31 10:11:02
-03'00'

Luiz Fernando Marquim Nogueira Filho
Analista Judiciário

De acordo. À douta Presidência.

RAFAEL
VITORIANO
LIMA:03331155381

Assinado de forma digital
por RAFAEL VITORIANO
LIMA:03331155381
Dados: 2025.01.31 12:48:20
-03'00'

Rafael Vitoriano Lima
Consultor Jurídico em respondência