



Processo nº 8502429-57.2026.8.06.0000.

Interessadas: Secretaria de Administração e Infraestrutura (SEADI) e Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP).

Assunto: Contratação direta, por inexigibilidade, visando a aquisição de 06 (seis) inscrições no curso “Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública”, realizado pela Esafi - Escola de Administração e Treinamento Ltda, CNPJ: 35.963.479/0001-46.

PARECER

I - DO RELATÓRIO.

Trata-se de processo administrativo por meio do qual a Secretaria de Administração e Infraestrutura (SEADI) e a Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) encaminharam, para análise da Consultoria Jurídica, o procedimento de contratação direta, através da sistemática de inexigibilidade de licitação, visando a aquisição de 06 (seis) inscrições no curso “Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública”, realizado pela Esafi - Escola de Administração e Treinamento Ltda, CNPJ: 35.963.479/0001-46.

A presente demanda decorre da necessidade de treinamentos específicos voltados ao controle patrimonial deste e. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Evidencia-se a necessidade de institucionalizar programas de capacitação voltados aos servidores que atuam diretamente na administração patrimonial. Tal medida visa assegurar maior rigor técnico, padronização de procedimentos e fortalecimento da governança sobre os ativos imobiliários. A área técnica ressalta que o objetivo central da presente iniciativa consiste no aprimoramento das competências profissionais, na formação adequada e na consolidação do conhecimento necessário para a gestão eficiente dos bens imóveis pertencentes ao e. TJCE, visando: i) promover a regularização do patrimônio imobiliário, atendendo exigências legais e normativas; ii) otimizar a gestão e o controle; e iii) alinhar-se ao Planejamento Estratégico 2021-2030 do e. TJCE, contribuindo para o indicador de percentual de servidores capacitados.

O investimento total previsto é de R\$ 28.740,00 (vinte e oito mil, setecentos e quarenta reais). A capacitação ocorrerá de forma presencial, em Fortaleza/CE, no Hotel Beira-Mar, com carga horária total de 25 (vinte e cinco) horas, distribuídas entre os dias 14 e 17 de abril de 2026.

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

- a) Documento de Oficialização da Demanda / Documento de Formalização da Demanda -DFD (Id 0530447) e Estudo Técnico Preliminar - ETP (Id 0602201);
- b) Termo de Pertinência (Id 0604956);
- c) Termo de Referência - TR (Id 0606351);
- d) Matriz de Riscos / Mapa de Riscos (Id 0608174);
- e) Mapa de Preços (Id 0608349) e Proposta comercial (Id 0608968);
- f) Comprovante de situação cadastral (Id 0609148) e Contrato Social (Id 0609158);
- g) Atestados de capacidade técnica (Ids 0609183 a 0609218);
- h) Declarações de que não emprega menor de idade (Id 0609236), nem pessoas em trabalho degradante ou forçado (Id 0610719), cumprindo a exigência legal de Reserva PCD (Id 0609289);
- i) Certidão - Feitos sobre Falência (Id 0609329);
- j) CNDs Federal, Estadual, Municipal e Trabalhista (Ids 0609338, 0609345 e 0634709, 0609382 e 0609385) e CND LICITANTES INIDÔNEOS - TCU (Id 0634702);
- k) Certificado de Regularidade do FGTS (Ids 0609397 e 0634699);
- l) Dotação e Classificação Orçamentária (Id 0615064);
- m) Termo de Inexigibilidade de Licitação (Id 0618005);
- n) Memorando n. 066/2026-DIRSPGC (Id 0634809).

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 de 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 14.133/2021.

Outrossim, é oportuno transcrever a lição daquele 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 (GN).

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.

Tem-se, por força do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que todos os órgãos da Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes dos entes federados deverão, em regra, contratar com terceiros mediante prévio procedimento licitatório, *verbis*:

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

¹ **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas.** 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, págs. 668-669.

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.

(...) GN

Embora a regra imponha a necessidade de licitação prévia às contratações públicas, o próprio constituinte facultou ao legislador ordinário, em hipóteses excepcionais, mediante especificações legais próprias, afastar o procedimento licitatório regular. Nesses termos, o mandamento constitucional mencionado encontra-se atualmente regulamentado pela Lei nº 14.133/2021, a qual, ao dispor sobre o regime normativo geral sobre licitações e contratações públicas, traz previsão acerca das situações em que a realização da prévia licitação seria dispensada ou inexigível.

Dito isso, passemos à análise da demanda.

a) Da possibilidade de contratação direta:

O art. 74 da Lei nº 14.133/2021 elenca 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. Vejamos:

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.

(...) GN

Considerado o mandamento legal acima, verificamos que o reconhecimento da inexigibilidade de licitação depende da caracterização da inviabilidade de competição entre fornecedores. Para tanto, o legislador apresentou um rol exemplificativo de hipóteses em que essa condição se mostraria presente.

Assim, nos termos do art. 74, III, “f”, da Lei nº 14.133/2021, **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 §3º do mesmo dispositivo legal acima mencionado, discorrendo especificamente sobre o caso de contratação de serviços técnicos especializados, aduz: *“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, nesse ponto, que a previsão do art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021 efetivou uma importante alteração em relação ao regime jurídico vigente no âmbito da Lei nº 8.666/1993, haja vista 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, atualmente, não há 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 dizem 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) GN

No mesmo sentido são as lições da Professora Irene Nohara, em obra coletiva cuja coordenação ficou a cargo da doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

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) GN

Em resumo, podemos concluir, em consonância com os doutrinadores acima mencionados, que, quanto aos serviços técnicos profissionais a que alude o art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021, deve-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, da Lei nº 14.133/2021; 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, como já mencionado, a Secretaria de Administração e Infraestrutura pretendeu a contratação, por inexigibilidade de licitação à aquisição de 06 (seis) inscrições ao curso “*Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública*”, a se realizar de 14, 15, 16 e 17 de abril de 2026, de forma presencial, em Fortaleza/CE, no Hotel Beira-Mar (Id 0606351).

Conforme constou do Termo de Referência (Id 0606351), o roteiro do curso “Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública” é estruturado em um conteúdo programático abrangente, dividido nos seguintes eixos temáticos: *Fundamentos e Responsabilidades da Gestão Pública; Gestão, Planejamento e Riscos; Patrimônio Imobiliário Público - Fundamentos Históricos e Jurídicos; Incorporação, Regularização e Estruturação Cadastral; Inventário e Diagnóstico do acervo Patrimonial; Registros e Regularizações Imobiliárias; Licenciamento, Obras e Regularização; Regularizações Fiscais e Obrigações Tributárias; Regularização de Doações, Permutas e Transmissões; Avaliação, Mensuração, Depreciação e Riscos Patrimoniais; Gestão Documental, SPUnet, Arquivística e Controle Administrativo; Proteção e Uso dos Imóveis*

No caso em exame, a área técnica instruiu os autos com documentação pertinente (Ids 0609138 a 0609218), consistindo, notadamente, em atestados de capacidade técnica emitidos por distintos órgãos públicos brasileiros, a exemplo do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo (DER-SP), do Conselho Regional de Odontologia do Rio de Janeiro (CRO-RJ) e do Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região, os quais atestam a experiência e a aptidão da empresa ESAFI - Escola de Administração e Treinamento na execução de serviços de capacitação e aperfeiçoamento profissional. Referidos documentos evidenciam que a instituição já prestou serviços análogos ao objeto pretendido, com êxito, abrangendo temáticas relevantes à Administração Pública, tais como gestão de patrimônio imobiliário e treinamentos imersivos voltados à área de recursos humanos.

Nessa perspectiva, com vistas à adequada compreensão da solução delineada pela área técnica, bem como à verificação dos pressupostos que fundamentam a presente contratação, revela-se pertinente a transcrição de trechos dos Itens 1, 8 e 10, do Estudo Técnico Preliminar - ETP. Tais dispositivos tratam, respectivamente, da necessidade da contratação, do levantamento de mercado e da solução escolhida. Vejamos (Id 0602201, destaques no original):

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE:

1.1. O Conselho Nacional de Justiça tem reiterado o entendimento de que a excelência no âmbito do Poder Judiciário somente poderá ser alcançada mediante investimentos contínuos em capacitação e formação. Nesse sentido, estabeleceu, no Capítulo V — Diretrizes Orçamentárias e Financeiras da Resolução nº 126, que: “Os Tribunais com Escolas Judiciais a si vinculadas incluirão em seus orçamentos rubrica específica para as necessidades de recursos materiais e humanos indispensáveis ao cumprimento desta resolução”.

1.2. Nesse sentido, revela-se essencial a contínua elevação da qualidade da prestação jurisdicional, a ser alcançada mediante a formação continuada e o aperfeiçoamento dos(as) servidores(as). Para a efetivação desse processo, mostram-se necessárias iniciativas como a participação em eventos de reconhecida relevância nacional, bem como a contratação de profissionais qualificados, seja na condição de pessoas físicas seja por intermédio de pessoas jurídicas que disponham de especialistas com comprovada expertise na área de interesse.

1.3. Por meio de um aperfeiçoamento contínuo de servidores e servidoras, visa-se fortalecer a governança institucional e aprimorar a eficiência administrativa. Nesse

sentido, a capacitação na área de gestão patrimonial torna-se fundamental para assegurar o adequado controle, registro, acompanhamento e conservação dos bens públicos. É imperativo que os(as) servidores(as) que atuam na administração e no controle do patrimônio desenvolvam habilidades voltadas à organização dos processos patrimoniais, ao uso de sistemas de controle e à análise de dados para subsidiar a tomada de decisões. Dessa forma, busca-se fortalecer as competências técnicas e gerenciais necessárias para garantir maior transparência, eficiência e conformidade na gestão dos bens institucionais, contribuindo para a eficácia dos processos internos.

1.4. A necessidade em estudo apresenta os seguintes aspectos:

1.4.1. Periodicidade da necessidade: a contratação faz-se necessária no momento oportuno, sendo incerta para momentos futuros.

1.4.2. A necessidade deverá ser suprida até 05 de abril.

1.4.3. Quantidade de serviço: seis inscrições destinadas a servidores e servidoras lotados(as) na Gerência de Patrimônio.

1.4.4. Disponibilidade dos serviços: os serviços serão disponibilizados de forma presencial, durante os dias 14, 15, 16 e 17 de abril de 2026 em Fortaleza/CE.

1.4.5. Havendo a contratação que atenda a essa demanda, o TJCE contará com o aperfeiçoamento e atualização de seus servidores. Enfatiza-se que, caso contrário, ocorrerá o risco de defasagem da máquina pública, o que pode afetar até mesmo a qualidade e disponibilidade da atividade-fim.

(...)

8. LEVANTAMENTO DE MERCADO

8.1. Para a contratação em tela, foram pesquisados processos similares anteriores, feitos pelo TJCE e por outros órgãos e entidades, assim como pesquisa de oferta de soluções de mercado, com objetivo de identificar as diversas possibilidades e a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que melhor supririam as necessidades do TJCE.

8.1.1. Contratação de curso *in company*: Após análise da demanda, embora a contratação de capacitação via turma exclusiva (*in company*) tenha sido considerada, tal modelo não se mostra a alternativa mais vantajosa para o interesse público neste cenário. A participação em cursos abertos é preferível por proporcionar a imersão em um ecossistema de inovação, permitindo o contato direto com as mais recentes tendências em Recursos Humanos. Diferente das turmas fechadas, o formato aberto viabiliza o *benchmarking* imediato e a formação de redes de contato (*networking*) com representantes de outras instituições. Essa troca de experiências é fundamental para a mitigação de riscos e para a construção de parcerias interinstitucionais, elementos que extrapolam o ganho puramente técnico da capacitação isolada.

8.1.2. Contratação de inscrições em curso de capacitação aberto: A contratação de inscrições em curso aberto, de reconhecida relevância e promovido por entidade especializada, configura-se como a solução mais adequada para a presente demanda. Nesse sentido, um curso aberto consolidado no mercado, já estruturado e amplamente ofertado, garante credibilidade e qualidade na formação oferecida. Ademais, visa-se um curso que contemple todos os requisitos necessários ao atendimento das necessidades institucionais, abrangendo os elementos indispensáveis para o aperfeiçoamento profissional dos servidores.

8.2. Neste sentido, em evidência aos pontos apresentados, propõe-se a contratação de 06 (seis) inscrições no curso “Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública”, realizado pela Esafi - Escola de Administração e Treinamento Ltda, CNPJ: 35.963.479/0001-46.

(...)

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:

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; § 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.

10.1.1. Na presente contratação, tem-se a inexigibilidade de licitação em razão da inviabilidade de competição por “notória especialização” da contratada em Gestão Patrimonial.

10.1.2. 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”.

10.1.3. Nesse contexto, o destaque de qualquer profissional ou empresa em sua área de atuação, que a caracteriza como especialista, resulta de suas competências específicas, desempenho anterior, formação, experiências, publicações, estrutura organizacional, recursos disponíveis e equipe técnica. Tais atributos permitem atender adequadamente às demandas da Administração Pública, assegurando a plena consecução do objeto contratado.

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

(...)

Sobre a escolha da empresa a ser contratada, dispõe o Termo de Referência (Id 0606351):

(...)

3.5. Os serviços objeto desta contratação são caracterizados como especiais e predominantemente intelectuais, dada a elevada heterogeneidade metodológica e a singularidade da solução proposta pela ESAFI. O curso a ser contratado promove a transferência de conhecimento especializado em temas essenciais à gestão patrimonial, otimizando a gestão do patrimônio imobiliário do Tribunal, refletindo num melhor controle dos imóveis.

3.6. Razão da Escolha da contratada: A contratação da Esafi – Escola de Administração e Treinamento Ltda. fundamenta-se em sua consolidada trajetória como uma instituição de referência nacional na oferta de cursos voltados à administração pública, com especial ênfase em áreas estratégicas como gestão patrimonial, gestão de processos, governança e capacitação de servidores. A ESAFI acumula experiência significativa na formação de profissionais de diversos órgãos públicos, destacando-se pela qualidade metodológica, pela abordagem prática de seus conteúdos e pelo corpo docente composto por especialistas reconhecidos em suas áreas de atuação.

A instituição detém expertise comprovada na condução de capacitações relacionadas à gestão e controle do patrimônio imobiliário público, oferecendo conteúdos atualizados, aderentes às normas vigentes e às melhores práticas de administração patrimonial. Sua atuação continuada no setor público permite a transposição de conhecimentos técnicos complexos para soluções aplicáveis ao cotidiano das instituições governamentais, o que confere singularidade à proposta apresentada. A escolha da ESAFI mostra-se prudente e tecnicamente adequada, considerando que o curso proposto apresenta abordagem específica e interdisciplinar sobre temas essenciais à gestão patrimonial,

incluindo planejamento, normativos aplicáveis, boas práticas de administração imobiliária, procedimentos de registro, avaliação e controle de bens. As ações promovidas pela ESAFI podem ser consultadas por meio do site da instituição: www.esafi.com.br.

3.7. Assim, os cenários para o atendimento dos resultados esperados, bem como a viabilidade técnica e econômica das soluções foram identificados e analisados nos documentos apresentados neste processo, fornecendo-se as informações necessárias para subsidiar o respectivo processo de contratação.

3.8. Diante do exposto, infere-se que a Esafi – Escola de Administração e Treinamento Ltda detém o grau de especialização técnica e a equipe de instrutores necessários para a plena satisfação do interesse público, configurando-se, portanto, a inviabilidade de competição por notória especialização.

(...) GN

O serviço a ser contratado, por sua natureza - de curso voltado à capacitação de servidores -, possui caráter predominantemente intelectual.

No Item 3.6 do TR (Id 0606351), justifica-se a escolha da empresa, ressaltando-se, em síntese, que a empresa possui *expertise* comprovada em capacitações sobre gestão e controle do patrimônio imobiliário público, com conteúdos atualizados e alinhados às normas vigentes. Sua atuação contínua no setor público garantiria a aplicação prática dos conhecimentos, tornando a proposta singular e tecnicamente adequada. O curso oferecido aborda de forma interdisciplinar temas essenciais da gestão patrimonial, como planejamento, normativos, boas práticas, registro, avaliação e controle de bens.

Além do TR, o Estudo Técnico Preliminar (Id 0602201) também corroborou essa análise em sua seção de “*Solução Escolhida*”, como notória especialização em Gestão Patrimonial, citando histórico de realizações, respeitabilidade e competência reconhecida. Essa condição decorre de atributos como desempenho anterior, experiência, publicações, estrutura e equipe técnica, que, segundo a área técnica, assegurariam atendimento adequado às demandas da Administração Pública.

Some-se a isso os atestados de capacidade técnica emitidos por outros contratantes, que confirmam a execução satisfatória de serviços semelhantes, conforme Ids 0609183 a 0609218.

Nesse contexto, aplica-se ao caso o disposto no §3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, que reconhece como de notória especialização o(a) profissional ou empresa cujo desempenho anterior, experiência, publicações, organização e equipe técnica permitam concluir pela adequação essencial do trabalho ao objeto contratado.

Finalizando a análise sobre o cabimento da contratação direta, temos que a inscrição em cursos visando a capacitação e aperfeiçoamento de servidores, apesar de não se revestir de qualquer ineditismo, tratando-se, com efeito, de prática reiterada por toda a Administração Pública, configura, no caso, 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, **o que no leva a concluir pela possibilidade jurídica da contratação pretendida, por inexigibilidade de licitação, na forma do art. 74, III, “f”, da Lei nº 14.133/2021.**

Cumpra registrar, por fim, que a contratação pretendida, consideradas as especificações do caso, a definição dos participantes e a escolha da instituição organizadora, insere-se no âmbito da discricionariedade administrativa que orienta a atuação do gestor público. Compete, portanto, à autoridade competente avaliar, dentro da margem de opções legítimas, os meios mais adequados para atender às demandas do serviço público. Ressalte-se que os autos contêm documentos suficientes para presumir a regularidade da definição e das especificações do objeto, todas respaldadas pela anuência da gestão superior das Secretarias envolvidas.

b) Da adequada instrução processual:

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

CAPÍTULO VIII

DA CONTRATAÇÃO DIRETA

Seção I

Do Processo de Contratação Direta

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

- I- documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II- estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III- parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

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

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

VI- razão da escolha do contratado;

VII- justificativa de preço;

VIII- autorização da autoridade competente.

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

A caracterização do objeto como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e a identificação da notória especialização da contratada compõem análises realizadas pela área técnica.

A pesquisa de mercado e a estimativa de valores (R\$ 4.790,00 por inscrição) foi conduzida pela equipe de planejamento, que concluiu que os valores são “razoáveis e coerentes” com o que a solução abrange.

Nesse contexto, a definição da solução mais adequada à necessidade administrativa, a identificação da singularidade do objeto e a aferição da compatibilidade dos preços praticados com os valores de mercado são atividades que demandam conhecimento especializado e análise própria da área técnica responsável pela contratação.

Assim, à luz do princípio da segregação de funções, não compete à assessoria jurídica substituir-se ao gestor ou à unidade técnica na avaliação de critérios técnicos, limitando-se sua atuação à verificação da regularidade formal do procedimento, da adequada motivação dos atos e da conformidade destes com o ordenamento jurídico vigente.

No caso dos autos, verificamos constar, inicialmente, o Documento de Formalização da Demanda - DFD (Id 0530447), contendo a descrição sumária da necessidade da Administração Pública; o Estudo Técnico Preliminar (Id 0602201); o Termo de Referência (Id 0606351) e o Mapa de Riscos (Id 0608174), não sendo exigível, face às particularidades da demanda, projeto básico e/ou projeto executivo.

Compete registrar que, nos termos do ETP (Id 0602201), a contratação está prevista no Plano Anual de Contratações - PAC 2026, sob o Código RDP-SGP_2026-56.

No que se refere à estimativa da despesa, 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.

(...) GN

Temos nos autos, em harmonia à previsão supracitada, que se considerou o constante do *website* da Esafi: www.esafi.com.br, sendo possível observar que o valor da inscrição é de R\$ 4.790,00 (quatro mil, setecentos e noventa reais), de modo que fica estimado em R\$ 28.740,00 (vinte e oito mil, setecentos e quarenta reais) a contratação de 06 (seis) inscrições no curso “Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública”.

O Mapa de Preços evidencia que o valor cobrado pela empresa ESAFI - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E TREINAMENTO LTDA. (inscrita no CNPJ nº 35.963.479/0001-46), ao e. TJCE, relativamente à contratação das inscrições pretendidas, encontra-se dentro do valor de mercado exigido de outros órgãos da Administração Pública (Id 0608349):

ORD	DOCUMENTO	TOMADOR DO SERVIÇO	VALOR TOTAL (R\$)	VALOR UNITÁRIO (R\$)	DESCRIÇÃO DA CONTRATAÇÃO	ATA DE EMISSÃO
0	Proposta	TJCE	28.740,00	4.790,00	Contratação de 6 inscrições para o curso Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública, que irá ocorrer presencialmente em Fortaleza - CE de 14 a 17 de abril de 2026	12/03/2026
1	NE 2026NE00202	TCE RJ	9.580,00	4.790,00	Contratação de 2 inscrições para a capacitação Gestão do Patrimônio Imobiliário na	12/03/2026

					Administração Pública.	
2	NE2026NE00094	AGENERSA RJ	4.790,00	4.790,00	Contratação de 1 inscrição para a capacitação Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública, que irá ocorrer em Recife no período de 24 a 27 de março.	19/02/2026
3	NE 7130010111/2026	SEPLAN ACRE	9.580,00	4.790,00	Contratação de 2 inscrições para a capacitação Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública, que irá ocorrer em Recife no período de 24 a 27 de março.	24/02/2026
MENOR VALOR				4.790,00		
MÉDIA				4.790,00		
MEDIANA				4.790,00		

A fim de evidenciar tal fato, o documento acima apresentou os seguintes elementos:

- 1- Comparação de Valores: compara a proposta atual (R\$ 4.790,00 por inscrição) com Notas de Empenho (NE) emitidas para o e. Tribunal de Contas do Rio de Janeiro (Id 0609009), para a Ag. Reg de Energia e Saneamento Básico do RJ (Id 0609129) e para a Seplan do Acre (Id 0609138);
- 2- Análise Estatística: das contratações analisadas, apresenta o valor de R\$ 4.790,00 por inscrição;
- 3- Conclusão Técnica: o valor estaria adequado devido à similaridade com as notas fiscais e empenhos comparados.

As Notas e Empenho apresentadas nos Ids 0609009 a 0609138 contemplam serviços com objetos iguais ou similares executados pela empresa a ser contratada. Os valores cobrados do e. TJCE estão amplamente divulgados no *website* www.esafi.com.br.

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 (Ids 0609148 e 0609158), bem como a comprovação de sua regularidade fiscal nos

âmbitos Federal, Estadual e Municipal, dentre outras (Ids 0609338, 0609345 e 0634709, e 0609382), além da regularidade trabalhista (Id 0609385) e perante o FGTS (Ids 0609397 e 0634699).

A demonstração da **compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido**, conforme exige o inciso IV do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, encontra-se assegurada com base na informação da Coordenadoria de Gestão Orçamentária, que garantiu a existência de crédito para o custeio da capacitação (Id 0615064).

Quanto ao preço, os principais pontos da justificativa de preços apresentada pela área técnica são extraídos, principalmente, do **Mapa de Preços (Id 0608349)**, sobre os quais destacamos:

1- Comparação com outros órgãos públicos: o documento apresenta uma tabela comparativa, evidenciando que o valor proposto ao e. TJCE, por inscrição, é compatível ao valor proposto para outras instituições;

2- Análise Estatística: o Mapa de Preços calcula a média e a mediana das contratações analisadas, concluindo que o valor ofertado ao e. TJCE, de R\$ 4.790,00 por inscrição, conforme a proposta comercial (Id 0608968), está adequado e dentro dos padrões de mercado;

3- Divulgação Ampla: a justificativa ressalta que os valores cobrados são transparentes e estão amplamente divulgados no *website* oficial da empresa para consulta pública;

4- Fundamentação Legal: o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR) explicam que, por se tratar de uma contratação por inexigibilidade de licitação, a justificativa do preço é feita através da demonstração de que a empresa pratica valores usuais com outros entes públicos ou privados, mediante a apresentação de Notas de Empenho ou Notas Fiscais anteriores, concluindo que os valores estão compatíveis com o objeto e com a realidade do mercado para eventos de natureza similar.

Ademais, a empresa juntou declaração de atendimento às obrigações sociais necessárias à contratação com a Administração Pública, notadamente quanto à obrigação de não possuir empregados executando trabalhos forçados ou degradantes; 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, o cumprimento da exigência de reserva de cargos para pessoa com deficiência e para reabilitado da previdência social, conforme previsto em lei e em normas específicas (Ids 0609236, 0610719 e Id 0609289).

Constam, ainda, em acréscimo, a Certidão Negativa de Falência e Recuperação Judicial (Id 0609329) e a Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica, atestando não haver processo em que a contratada figure como responsável ou interessada no cadastro de licitantes inidôneos (Id 0610700).

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

Nesse contexto, registra-se que a razão de escolha da contratada e a justificativa de preço encontram-se igualmente presentes nos documentos da área técnica já mencionados e transcritos acima, **o que conduz à possibilidade legal do procedimento de contratação também sob o prisma da regular instrução.**

c) Do aspecto orçamentário da contratação:

Sobre o aspecto orçamentário da presente contratação, compete destacar que foram juntadas aos autos a Classificação e respectivas Dotações Orçamentárias (Id 0615064), consignadas ao orçamento da Secretaria de Gestão de Pessoas do e. TJCE para o custeio da despesa respectiva, o que aponta para a **regularidade da contratação pretendida também sob esse prisma.**

d) Da não utilização de instrumento contratual:

A área demandante optou por dispensar o instrumento contratual formal, pretendendo substituí-lo pela competente Nota de Empenho em favor da contratada.

Nesse ponto, verifica-se pelas informações apresentadas nos autos que o evento está programado para ocorrer no período de 14 a 17 de abril de 2026 (Id 0606351), não constituindo obrigações futuras entre as partes, de forma que, efetivamente, revela-se dispendiosa a celebração e eventual publicação de um instrumento formal de contrato para tal demanda.

A dispensa do instrumento contratual, nessa hipótese, encontra amparo no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, se não 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.

(...) GN

Cabe ressaltar que o Tribunal de Contas da União (ACÓRDÃO 1234/2018-PLENÁRIO)², quando da vigência da Lei nº 8.666/1993, fixou entendimento de que a entrega imediata é aquela que ocorre em até 30 (trinta) dias, a partir do pedido de fornecimento formal pela Administração.

Logo, o caso tratado nos autos se amolda com perfeição à possibilidade acima elencada, pelo que, também sob esse prisma, se revela **plenamente possível a contratação pretendida.**

Em síntese, o art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a dispensa do contrato por um instrumento mais simples em situações específicas. No caso, a substituição é viável porque o valor total da contratação - R\$ 28.740,00 (vinte e oito mil, setecentos e quarenta reais) - encontra-se dentro dos limites que autorizam a dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso II, da Lei Geral de Licitações, e a Nota de Empenho servirá para fins de cumprimento dos termos de execução contratual.

Salienta-se, ainda, em consonância ao §1º do art. 95 da Lei nº 14.133/2021, em que pese a dispensa da formalização do contrato por instrumento, que, conforme as disposições do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, encontram-se, no Termo de Referência, com clareza e precisão, as condições de execução, definidos os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, que deverão ser estritamente cumpridas.

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, **nos manifestamos pela regularidade jurídica da pretendida contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021**, da empresa ESAFI - ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E TREINAMENTO LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 35.963.479/0001-46, para ministrar o curso “Gestão do Patrimônio Imobiliário na Administração Pública”, a ser executado na modalidade presencial, com vistas à participação de 06 (seis) servidores deste e. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

² Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1234%252F2018/%2520%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>

Destaca-se, entretanto, a necessidade de aprovação da presente contratação pela Presidência deste e. TJCE e o cumprimento do disposto no art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, que determina a divulgação em sítio eletrônico oficial, com disponibilidade ao público, do ato que autoriza a contratação direta.

É o parecer, s.m.j., o qual submeto à superior consideração.

Fortaleza, data e hora indicadas na assinatura digital.

De acordo. À douta Presidência.

Francinilda Gomes de Brito Marinho
Assessora Jurídica

Cristhian Sales do Nascimento Rios
Consultor Jurídico