



ESTADO DE SANTA CATARINA  
PODER JUDICIÁRIO

## PARECER

Assessoria Técnico-Jurídica  
Parecer Referencial DMP n. 002.003

Assunto: Inexigibilidade de licitação. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (art. 74, III, "f" da Lei n. 14.133/2021). Pessoas físicas e pessoas jurídicas detentoras de notória especialização (art. 74, III, "f", e § 3º da Lei n. 14.133/2021). Remuneração padrão fundada na Resolução GP n. 8/2023 e suas posteriores alterações, que disciplina a contratação e a retribuição financeira pelo exercício de atividade docente na Academia Judicial do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina e dá outras providências. Comprovação de requisitos específicos e gerais. Aplicação da Resolução GP n. 36/2019.

Senhora Diretora,

Cuida-se de atualização do parecer referencial n. 002.002, que se refere à análise repetitiva de pedidos de contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, de serviços de natureza técnica especializada, especificamente de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, com pessoas físicas e/ou com pessoas jurídicas detentoras de notória especialização, que perceberão pelos serviços prestados remuneração padronizada conforme natureza e titulação acadêmica, com fundamento em ato administrativo normativo interno deste Poder Judiciário.

Segundo se infere do art. 5º da Resolução n. 36/2019-GP, o prazo máximo de validade dos pareceres referenciais será de dois anos, de maneira a garantir a sua atualidade:

Art. 5º O parecer referencial vigorará pelo prazo assinado pelo diretor de material e patrimônio, não podendo exceder 2 (dois) anos, de modo a garantir a sua atualidade.

Parágrafo único. O parecer referencial deverá ser revisto em caso de alteração:

I - da legislação; ou

II - em consequência de decisão administrativa ou judicial ou de ofício do precedente administrativo ou jurisprudencial que embasou a manifestação.

Verifica-se do doc. 7422431 que a validade do parecer referencial está marcada para finalizar em 9/8/2024, merecendo, por esse motivo, revisão de seu conteúdo para garantia de que esteja atualizado.

Será, neste parecer, suprimida a hipótese de enquadramento com base na Lei n. 8.666/1933, considerando sua revogação a partir de 30 de dezembro de 2023 (art. 193 da Lei n. 14.133/2021) e que não está em andamento nenhuma contratação iniciada antes dessa data.

Além disso, será incluída na lista de verificação a análise a respeito da necessidade ou não de instrumento contratual.

### 1. Justificativa da adoção do parecer referencial

Desde a primeira versão do presente parecer referencial, em 09/08/2021, até esta data, foram submetidos ao seu fluxo 57 processos.

Embora a quantidade possa aparentar ser pouco significativa quando analisada isoladamente, deve-se levar em conta que há uma demanda por força de trabalho desta Assessoria no tocante à elaboração de pareceres onde não existe análise jurídica, e sim, apenas a verificação de preenchimento de requisitos pré-determinados.

Caso não estivessem submetidas à análise por parecer referencial, concorreriam com as demais atividades de assessoria jurídica, já que há também demanda por consultas, participação em reuniões, participação em grupos multidisciplinares de contratações inéditas, regularização de bens imóveis e realização de treinamentos.

A aplicação de Pareceres Referenciais a casos repetitivos analisados pela Assessoria Técnico-Jurídica da Diretoria de Material e Patrimônio foi autorizada pela [Resolução n. 36, de 29 de agosto de 2019, do Gabinete da Presidência](#).

Utiliza-se em processos administrativos que demandam simples conferência dos dados e/ou dos documentos constantes nos autos a exemplo das contratações diretas por inexigibilidade de licitação com remuneração regrada pela Resolução GP n. 8/2023.

Dessa forma, entende-se que o uso deste parecer referencial continua pertinente.

### 2. Da aplicação do parecer referencial aos pedidos de contratação direta por inexigibilidade de licitação com remuneração regrada pela Resolução GP n. 8/2023 e suas posteriores alterações no âmbito da Lei n. 14.133/2021

A Constituição prescreve como regra, em seu art. 37, XXI, que as contratações públicas sejam realizadas mediante licitação que assegure a maior vantagem à Administração, ressalvados os casos especificados na legislação:

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. (sem grifos no original)

Dessume-se do excerto que a regra de licitar comporta exceções, por haver hipóteses em que o procedimento licitatório comum se tornaria impossível diante da inviabilidade de competição decorrente da situação fática.

A Lei n. 14.133/2021 trouxe hipótese expressa de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados, nos termos d art. 74, III, "f", e § 3º, da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

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.

Nota-se que foram mantidos de forma expressa os seguintes requisitos legais específicos: 1) a caracterização do serviço como técnico especializado; e 2) a notoriedade do especialista que se pretende contratar. Por outro lado, observa-se que foi suprimida a expressão "de natureza singular" do novo texto legal em comparação com a mesma previsão na Lei n. 8.666/1993.

Essa mudança da nova lei levantou uma controvérsia na doutrina sobre a necessidade ou não da singularidade do objeto contratado, como requisito contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Sobre essa questão, vale citar o artigo de Joel Menezes Niebuhr, no qual o autor detalha a referida controvérsia:

Armou-se uma bela controvérsia em torno da inexigibilidade de licitação contida no inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, especialmente ao comparar a sua redação com a do inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993, que, de certa forma, lhe é equivalente, porque ambas tratam da contratação de serviços técnicos prestados por notórios especialistas. Sucede que o inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993 exige, literalmente, que o serviço objeto da inexigibilidade seja qualificado como singular. Por sua vez, o inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, também literalmente, exige apenas que o serviço seja considerado técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e não menciona a expressão singular nem algo do gênero. O dispositivo da nova Lei, pelo menos em sua literalidade, não restringe a inexigibilidade ao serviço singular.

O mesmo ocorreu, é bom lembrar, com o inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, que trata da hipótese equivalente de inexigibilidade para as empresas estatais, cujo teor não prescreve expressamente a singularidade como condição para a inexigibilidade, bastando que o contratado seja notório especialista e que o serviço seja técnico especializado. A controvérsia já se abriu diante da Lei n. 13.303/2016 e agora se se intensifica, pela semelhança, na Lei n. 14.133/2021.

Leiam-se os dispositivos, lado a lado:

Lei n. 8.666/1993	Lei n. 13.303/2016	Lei n. 14.133/2021
Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...] II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, <b>de natureza singular</b> , com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (grifo acrescentado)	Art. 30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de: [...] II – contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: [...]	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: [...]

Em síntese, a questão é se, nas hipóteses do inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 e do inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, a inexigibilidade depende ou não da singularidade do objeto do contrato.

Vozes gabaritadas da doutrina defendem que a inexigibilidade não depende da singularidade; apenas da qualificação do objeto do contrato como serviço técnico especializado e do contratado como notório especialista. Destacam-se, nessa direção, três argumentos:

**(i) Literalidade** – O inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 e o inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 não prescrevem a singularidade como condição para a inexigibilidade, o que decorre da vontade clara do legislador, especialmente se compararmos os referidos dispositivos com o inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993.<sup>[i]</sup> As leis mais recentes, Lei n. 13.303/2016 e Lei n. 14.133/2021, não deveriam ser interpretadas com excessivo apego à Lei n. 8.666/1993.

**(ii) Indeterminação** – O conceito de singularidade é indeterminado, bastante subjetivo e, por via de consequência, de difícil aplicação, o que abre espaços para excessos dos órgãos de controle que acabam por inviabilizar hipóteses de inexigibilidade legítimas previstas pelo legislador e por responsabilizar agentes administrativos e pessoas contratadas que atuam de boa-fé e em acordo com a legalidade.<sup>[ii]</sup>

**(iii) Distinção entre necessidade e objeto** – O objeto do contrato não precisa ser singular, porém a necessidade da Administração que motiva a contratação é que deve sê-lo, o que demanda a caracterização da necessidade administrativa e da proporcionalidade da solução dada.<sup>[iii]</sup>

Refutam-se os argumentos, com a máxima deferência aos que os defendem.

**(i) Refutação do argumento da literalidade** – A inexigibilidade pressupõe inviabilidade de competição. Os próprios *caput* do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 e *caput* do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 condicionam as hipóteses previstas nos seus incisos à inviabilidade de competição. O decisivo é que não há inviabilidade de competição para a contratação de serviços que não sejam singulares, que sejam ordinários e comuns, ainda que eventualmente se pretenda contratar profissional ou empresa de notória especialização. Sucede que serviços ordinários e comuns, que não são serviços singulares, podem ser prestados por quaisquer profissionais ou empresas e não necessariamente por profissionais ou empresas de notória especialização. Portanto, todos os profissionais ou empresas, qualificados para prestar tais serviços, por força do princípio da isonomia, têm o direito de disputar os respectivos contratos com igualdade, o que depende da licitação pública. A inviabilidade de competição somente se configura se o serviço a ser contratado por meio da inexigibilidade requeira os préstimos de alguém que possa ser qualificado como notório especialista, a ponto de recusar critérios objetivos de julgamento. A existência de critérios objetivos para comparar propostas impõe a obrigatoriedade de licitação pública, sendo que a inexigibilidade ocorre somente nas hipóteses em que o serviço pretendido pela Administração Pública é apreciado por critérios subjetivos. Logo, não basta que o profissional seja reputado notório especialista, porque, antes de levá-lo em consideração, é essencial que o serviço visado requeira os préstimos de alguém assim qualificado.<sup>[iv]</sup> Dito de outro modo, se o serviço é ordinário ou comum e quaisquer profissionais ou empresas podem prestá-lo, não se visualiza a inviabilidade de competição, que é a premissa lógica de qualquer hipótese de inexigibilidade de licitação. Dessa forma, as hipóteses de inexigibilidade do inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 e do inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 são sim condicionadas e dependem de serviços singulares, não encontrando lugar para a contratação de serviços ordinários e comuns. O fundamento legal literal não reside no inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 ou no inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, porém nas cabeças dos referidos artigos, que condicionam qualquer inexigibilidade à inviabilidade de competição e, sendo assim, ainda que não o façam de forma expressa, remetem à singularidade. De mais a mais, como sabido, a eventual e suposta vontade do legislador não é o que deve prevalecer, porém sim o teor dos enunciados normativos, sobremodo em acordo com a Constituição Federal, em que se destaca a parte inicial do inciso XXI do seu artigo 37, cujo teor prescreve a licitação como regra e a contratação direta como exceção.<sup>[v]</sup>

**(ii) Refutação do argumento da indeterminação** – O conceito de serviço singular é sim indeterminado. Conceitos jurídicos indeterminados são frequentes e permeiam o Direito Administrativo e o universo das licitações e contratações. O conceito de *interesse público*, que corresponde à pedra de toque do Direito Administrativo, também o é, da mesma forma que outros centrais para as licitações e contratos, como os de *normas gerais*, *emergência*, e *bens e serviços comuns*. Alegar que um conceito jurídico é indeterminado e que ele causa problemas em razão da sua indeterminação não é razão suficiente para negá-lo e para defender o seu oposto. O problema, na verdade, não é a indeterminação do conceito de singularidade, porém os supostos excessos dos órgãos de controle, que, muitas vezes, não respeitam as competências dos agentes administrativos e o atributo da presunção de legitimidade e da legalidade dos atos administrativos. Esse é o verdadeiro problema que precisa ser enfrentado, de solução difícil e complexa, e não o fato de a inexigibilidade depender da qualificação do objeto do contrato como singular.

**(iii) Refutação do argumento da distinção entre necessidade e objeto** – Necessidade (demanda) e objeto são sim coisas diferentes, porém diretamente ligadas. O objeto singular depende da necessidade (demanda) singular. Dizendo de outra forma, a necessidade (demanda) singular é o que justifica a contratação de um objeto singular, sendo que a singularidade presente na necessidade (demanda) deve ser a mesma presente no objeto, porque necessidade (demanda) e objeto andam juntos, não se dissociam. Por exemplo, a Administração identifica a necessidade (demanda) singular de contratar parecer jurídico sobre a matéria A, considerada de elevada complexidade. Não seria plausível que, para atender a tal demanda, o objeto do contrato fosse parecer jurídico sobre a matéria B, considerada de baixa complexidade. Por evidente, o objeto precisa seguir a necessidade (demanda) e o cerne da questão continua o mesmo: a singularidade. Mudar o endereço da discussão sobre a singularidade do objeto para a da necessidade (demanda) não resolve problema prático algum. Agora não resolver, não faz sentido, porque a discussão sobre a singularidade do objeto sempre trouxe consigo a discussão sobre a singularidade da necessidade (demanda). E, nesse passo, a necessidade (demanda) singular não justifica a contratação de objeto não singular, dado que, insista-se, o objeto deve atender à necessidade (demanda). A singularidade da necessidade (demanda) e a do objeto devem ser justificadas sob a mira do princípio da proporcionalidade, nas suas facetas da adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Dar ênfase ao princípio da proporcionalidade é útil, mas, em sua essência, não altera o fato que a inviabilidade da competição depende da singularidade do objeto da contratação, o que pressupõe a singularidade da necessidade (demanda).

Convém frisar que o Tribunal de Contas da União já se posicionou acerca da controvérsia com vistas ao inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, exigindo para a configuração da inexigibilidade a caracterização do serviço como singular. Por coerência, porque a redação é praticamente idêntica, é de esperar que mantenha o

entendimento em face do inciso III do artigo 174 da Lei n. 14.133/2021. Leia-se:

"A contratação direta de escritório de advocacia por empresa estatal encontra amparo no art. 30, inciso II, alínea "e", da Lei 13.303/2016, desde que presentes os requisitos concernentes à especialidade e à singularidade do serviço, aliados à notória especialização do contratado".<sup>[vi]</sup>

O debate é bem-vindo e, em que pese as discordâncias, põe luz sobre aspectos relevantes, notadamente os excessos dos órgãos de controle no tocante à análise das contratações firmadas por inexigibilidade diante da indeterminação do conceito do vocábulo **singular**. Infelizmente, é frequente que os órgãos de controle apenas substituam o juízo sobre a singularidade empreendido pela Administração pelo seu próprio juízo, tudo impregnado por grau elevado de subjetividade, causando insegurança jurídica, inviabilizando inexigibilidades legítimas e penalizando agentes públicos e pessoas contratadas que atuam de boa-fé e dentro da legalidade. A atuação dos órgãos de controle, nesse e em muitos outros assuntos, precisa ser aprimorada à presunção de legitimidade e de legalidade dos atos administrativos, com deferência aos juízos administrativos e em postura de autocontenção. Os eventuais desacertos de órgãos de controle não justificam hipótese de inexigibilidade que prescindida da singularidade, para a contratação de serviços que possam ser prestados com técnica comum, julgados por critérios objetivos e que não dependam da intervenção de notórios especialistas. A inexigibilidade, qualquer que seja, é fundada na inviabilidade de competição e, por consequência, na singularidade do seu objeto. Não se trata de apego à Lei n. 8.666/1993. O apego, bem intenso por sinal e com uma pitada de orgulho *vintage*, é à parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal (Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/a-polemica-da-singularidade-como-condicao-para-a-inexigibilidade-de-licitacao-que-visa-a-contratacao-de-servico-tecnico-especializado-de-natureza-predominantemente-intelectual/>, acesso em: 2/8/2021).

Como se vê, o citado autor se posiciona no sentido de que, embora o vocábulo "singular" não conste do texto da lei, a singularidade do objeto é um requisito da inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização. Nota-se que o seu principal argumento é o de que a inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade de licitação que está expressamente previsto no *caput* do art. 74, decorre justamente da singularidade do objeto.

Observa-se, ainda, que o seu posicionamento é respaldado em precedente do Tribunal de Contas da União que analisou dispositivo similar da Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais). O art. 30, inciso II, da referida lei também trata da contratação direta de serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, sem prever expressamente a necessidade de natureza singular do objeto, como está previsto na Lei n. 8.666/1993. Mesmo assim, o Tribunal de Contas da União apontou a singularidade do serviço como um dos requisitos para a contratação direta fundamentada nesse artigo (TCU, Acórdão nº 2.761/2020, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Julg. 14.10.2020).

Nesse contexto, na inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização, no âmbito da Lei n. 14.133/2021, também deve haver singularidade, a qual se verifica pelo preenchimento das seguintes circunstâncias:

- 1) os serviços são específicos e possuem peculiaridades quanto à maneira e o modo de prestação, somente podendo ser realizados com confiabilidade por pessoas habilitadas e capacitadas;
- 2) os serviços apresentam complexidade técnica e devem ser feitos sob encomenda por um terceiro, devendo este reunir um conjunto de atributos que não podem ser mensurados por critérios objetivos; e
- 3) os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais.

Outro requisito da Lei n. 14.133/2021 se relaciona com a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido.

O conceito lançado no § 1º do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 foi reproduzido no § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 com uma pequena modificação, mas ainda se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e reconhecidamente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A modificação foi a substituição do vocábulo "indiscutivelmente" por "reconhecidamente" e não traz reflexos práticos significativos para a análise tratada neste parecer.

Portanto, no âmbito da Lei n. 14.133/2021 deve ser avaliado:

- 1) se as pessoas, por meio de desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros requisitos relacionados com suas atividades, são as mais adequadas ao atendimento da necessidade. Normalmente isso se constata pela apresentação de currículo, diplomas acadêmicos, publicações na área do conhecimento e atestados de capacidade técnica, sem prejuízo de outras fontes pertinentes; e
- 2) se a notória especialização está relacionada com o serviço técnico especializado singular objeto da contratação.

Feita a abordagem sobre os requisitos específicos, passam-se aos requisitos gerais.

Nesse aspecto, o art. 72 da Lei n. 14.133/2021 elenca a documentação que deve instruir os processos 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.

Anota-se, inicialmente, que a Lei n. 14.133/2021 não exige a prévia autorização da autoridade competente para deflagração do procedimento de contratação direta, conforme prevê o art. 7º, § 2º, I, c/c § 9º, da Lei n. 8.666/1993.

Consoante previsto no inciso I do dispositivo supracitado, deve constar dos autos o documento de formalização da demanda. Nesse documento deve estar contida a justificativa da contratação, a qual deve contemplar a indicação da necessidade pública a ser atendida, pressuposto de toda e qualquer contratação pública.

Cabe indicar que, no âmbito do PJSC, a previsão da demanda no Plano de Contratações Anual é pré-requisito da Contratação, o qual, por sua vez, é elaborado com base nos documentos de formalização da demanda das unidades demandantes (art. 4º, § 2º, da Resolução GP n. 78/2023).

Deve ser atestado nos autos a existência de recursos orçamentários para assegurar o adimplemento das despesas (inciso IV).

Quanto à razão da escolha do contratado (inciso VI), como se confunde com a relação que a Administração deve fazer entre a notoriedade do profissional e a execução do serviço de natureza singular, demonstrada essa relação, suprido estará esse requisito.

No tocante à justificativa de preços (inciso VII), denota-se que a Resolução GP n. 8/2023, que disciplina a contratação e a retribuição financeira pelo exercício de atividade docente na Academia Judicial do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina e dá outras providências, estabelece os parâmetros para o pagamento da retribuição financeira:

Art. 60. O pagamento da retribuição financeira devida aos membros e servidores do Poder Judiciário e dos demais Poderes do Estado de Santa Catarina, da União, dos Estados e dos Municípios, será realizado pela Academia Judicial mediante a Gratificação por Encargo de Curso, conforme valores definidos nas Tabelas 1 e 2 do Anexo Único desta resolução, por meio de processamento simplificado de pagamento via ordem bancária, não havendo necessidade de emissão de nota fiscal e apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista.

Quanto à estimativa de despesa (inciso II), ela está relacionada à justificativa de preços, ou seja, é com base nos preços a serem praticados que será realizada a estimativa de despesa com a contratação, a qual deverá estar detalhada no projeto básico. Na hipótese abordada neste parecer, vale lembrar, a remuneração é fixada de forma padronizada conforme a Resolução GP n. 8/2023 e suas posteriores alterações, de acordo com os serviços a serem prestados e a titulação acadêmica prestador. Dessa forma, cabe analisar a referência ao normativo em questão no projeto básico e verificar se a titulação acadêmica, a quantidade de horas-aula e os valores estão informados e se, na forma indicada, estão compatíveis entre si.

Em observância aos quesitos de habilitação (arts. 62, 66 e 68 da Lei n. 14.133/2021), deve ser analisado:

1) se os atos constitutivos das pessoas jurídicas e as cédulas de identidade das pessoas físicas (com indicação do NIS) estão encartados:

Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

2) se há impedimentos de contratar com a Administração nos cadastros, conforme o caso:

Art. 91 [...]

§ 4º Antes de formalizar ou prorrogar o prazo de vigência do contrato, a Administração deverá verificar a regularidade fiscal do contratado, consultar o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e o Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, de impedimento e de débitos trabalhistas e juntá-las ao respectivo processo.

2.1) Certificado de Registro Cadastral deste Tribunal;

2.2) SICAF;

2.3) Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sancoes/ceis?ordenarPor=nome&direcao=asc>);

2.4) Cadastro Nacional de Empresas Punidas CNEP, mantido pela Controladoria-Geral da União (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/sancoes/cnep?ordenarPor=nome&direcao=asc>);

2.5) Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça ([www.cnj.jus.br/improbidade\\_adm/consultar\\_requerido.php](http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php)); e

2.6) Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;

3) se há declaração negativa de parentesco, na forma do art. 2º, VI, da Resolução CNJ n. 7/2005

Art. 2º [...] V – a contratação, em casos excepcionais de dispensa ou inexigibilidade de licitação, de pessoa jurídica da qual sejam sócios cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juizes vinculados, ou servidor investido em cargo de direção e de assessoramento.

4) se há declaração de cumprimento à Lei n. 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), observado o texto aprovado pelo Comitê Gestor de Proteção de Dados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina na SEI n. 0039711-75.2020.8.24.0710.

5) se a documentação de regularidade fiscal e trabalhista foi devidamente juntada:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

[...]

Nesse aspecto, cabe observar que a Lei n. 14.133/2021 admite expressamente a dispensa total ou parcial de certidões de regularidade fiscal e trabalhista em algumas hipóteses:

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

[...]

III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

O dispositivo supracitado admite a dispensa total ou parcial da documentação relativa à habilitação em contratações inferiores a 1/4 do limite previsto no art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133/2021, respeitada, quando superior a este valor, a vinculação da apresentação da regularidade ao objeto contratado, neste caso, serviço de capacitação, base de cálculo da incidência de ISS e INSS (quando pessoa física).

Dessa forma, nas contratações com valores inferiores a 1/4 do limite previsto no art. 75, II, da Lei n. 14.133/2021, fica dispensada a juntada da documentação relativa a regularidade fiscal e trabalhista, com exceção da certidão de regularidade perante a Fazenda Federal, pois ela engloba a regularidade com a seguridade social, cuja exigência é fundamentada no art. 195, § 3º, da Constituição Federal.

Veja-se o quadro abaixo:

Serviços de capacitação no valor inferior a 1/4 do limite previsto no art. 75, II, da	Pessoa Física	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO	Comprovação de regularidade perante a Fazenda Estadual, segundo o Decreto Estadual n. 3.650/93	Comprovação de regularidade perante a Fazenda Municipal
previsto no art. 75, II, da	Pessoa Jurídica	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	NÃO		

Lei n. 14.133/2021												
Serviços de capacitação no valor igual ou superior a 1/4 do limite previsto no art. 75, II, da Lei n. 14.133/2021	Pessoa Física	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	
	Pessoa Jurídica	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	

No que concerne à formalização do contrato, deve ser analisado se a contratação admite a dispensa do instrumento contratual, com a utilização de outros instrumentos hábeis para a formação do contrato (art. 95 da Lei n. 14.133/2021):

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.

Embora o inciso II do dispositivo supracitado se refira apenas à compra de bens, a doutrina indica que o texto legal admite interpretação ampliativa, com a possibilidade de substituição do instrumento de contrato por outros instrumentos hábeis também nas hipóteses de contratação de serviços de execução imediata.

Nesse sentido, colhe-se o posicionamento de Ronny Charles Lopes de Torres:

#### 94.1 HIPÓTESES DE FACULTATIVIDADE DE USO DO INSTRUMENTO E INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA

Como já dito, segundo o texto legal, a regra é adotar-se o instrumento contratual tradicional, excetuadas, apenas, as hipóteses de dispensa de licitação em razão de valor e as compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras (independentemente de seu valor).

Com a *devida venia*, o texto parece não compreender o que é um contrato. A facultatividade de uso do instrumento contratual precisa ser compreendida em uma perspectiva mais funcional do que formal. A função do instrumento contratual é regular obrigações, alocar riscos e criar incentivos para facilitar as trocas (contratações). Em trocas (contratações) simples, o instrumento contratual não se justifica, pois sua exigência, *per se*, já amplia custos transacionais que podem superar os benefícios da contratação.

Por isso, não exigimos um instrumento contratual, confeccionado por especialista, repleto de cláusulas e compromissado pelas partes, para comprar um refrigerante em uma lanchonete, mas dificilmente aceitaríamos comprar um imóvel a um estranho, sem instrumento desta espécie.

Atualmente, adquirimos diversos serviços, sem exigir instrumento contratual, pois diante da padronização e dos baixos riscos envolvidos, os custos transacionais de instrumentalização da contratação através de um instrumento tradicional (contrato assinado pelas partes) simplesmente foram expurgados da praxe dessas contratações. Assim também ocorre em diversas contratações pela internet, assim ocorre em pequenas prestações.

Nesta feita, as hipóteses de facultatividade no uso do instrumento devem ser interpretadas de forma ampliativa, admitindo não apenas para compras que não resultem obrigações futuras, como também para serviços com características similares. Outrossim, é possível que as execuções decorrentes do procedimento auxiliar credenciamento, quando compatíveis com essas hipóteses, sejam prestadas mesmo sem elaboração de um instrumento contratual para cada execução, conforme, inclusive, já foi suscitado pela Advocacia Geral da União, no Parecer 003/2017/CNU/CGU/ AGU, ainda sob a égide da Lei no 8.666/93, ao se ponderar que as contratações, neste auxiliar, poderiam, em tese, ocorrer autonomamente a cada demanda pela seguindo a regra própria e, quando pertinente, adotando instrumentos aptos à substituição do contrato (Leis de licitações públicas comentadas, 12 ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: Ed. Juspodivm, p. 546-547).

Percebe-se que a interpretação ampliativa proposta pelo citado autor está fundamentada na ideia de que a exigência de instrumento tradicional de contrato deve ocorrer apenas nas situações em que a complexidade do objeto e os riscos envolvidos na contratação assim recomendarem. Isso porque nas contratações simples, assim entendidas aquelas de baixo risco e complexidade, os custos adicionais com a formalização de instrumento contratual, via de regra, superam o benefícios a serem alcançados.

No caso específico dos cursos e treinamentos, a sua contratação possui baixa complexidade e baixos riscos envolvidos. Ademais, em relação aos riscos da contratação, estes podem ser mitigados com a inserção de medidas preventivas e corretivas no próprio projeto básico da contratação, que deverá ser encaminhado ao futuro contratado para ciência e concordância.

Dessa forma, caso a contratação seja formalizada por meio de nota de empenho, deve-se avaliar se o projeto básico foi encaminhado para a concordância do futuro contratado, de modo que sejam aplicáveis as multas nele previstas em vista do disposto no art. 162 da Lei n. 14.133/2021:

Art. 162. O atraso injustificado na execução do contrato sujeitará o contratado a multa de mora, na forma prevista em edital ou em contrato.

Parágrafo único. A aplicação de multa de mora não impedirá que a Administração a converta em compensatória e promova a extinção unilateral do contrato com a aplicação cumulada de outras sanções previstas nesta Lei.

Por outro lado, caso a carga horária de cada curso ou treinamento ultrapasse 30 dias de duração, não será caso de aplicação do parecer referencial, dada a necessidade de aprovação da minuta contratual, por descaracterizar a contratação de caráter imediato.

Finalmente, deve-se analisar se as propostas estão dentro do prazo de validade, providenciando-se a extensão deste pela aplicação analógica do art. 90, § 3º, da Lei n. 14.133/2021.

Sintetizando, a contratação com base no art. 74, III, "f", e § 3º da Lei n. 14.133/2021, tendo como base remuneratória a Resolução GP n. 8/2023 e suas posteriores alterações, deverá preencher os seguintes requisitos específicos e gerais (observando-se o detalhamento da manifestação):

- 1) caracterização do serviço como técnico especializado, nos termos do art. 74, III, "f" e § 3º da Lei n. 14.133/2021;
- 2) singularidade do objeto;
- 3) notoriedade do especialista que se pretende contratar;
- 4) estar a demanda incluída no Plano de Contratações Anual, o que pressupõe a existência da existência de documento de formalização da demanda, que deve contemplar a indicação da necessidade pública a ser atendida;
- 5) justificativa de preços, conforme a Resolução GP n. 8/2023;
- 6) existência de reserva orçamentária;
- 7) habilitação (arts. 62, 66 e 68 da Lei n. 14.133/2021);
- 8) concordância da pretensa contratada com o projeto básico;
- 9) carga horária do curso inferior a 30 dias de duração, ficando dispensada a elaboração de minuta de contrato.
- 10) proposta dentro do prazo de validade; e

Cumpridos esses requisitos, o processo da contratação direta deverá utilizar este parecer como referencial, o que suprirá o requisito previsto no art. 72, inciso III, da Lei n. 14.133/2021 e, assim, não precisará ser remetido a esta Assessoria para aprovação.

### 3. Do duplo enquadramento - contratações de serviços de natureza técnica especializada cujos valores não extrapolem os limites da dispensa de licitação em razão do valor

Nas contratações de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal em que os valores não extrapolem os limites da dispensa de licitação em razão do valor, ainda que estejam presentes dos requisitos para contratação por meio de inexigibilidade de licitação, de serviços de natureza técnica especializada, na forma do art. 74, III, "f", e § 3º da Lei n. 14.133/2021, é possível fundamentá-las também no art. 75, inciso II, da Lei n. 14.133/2021.

Portanto, essas são hipóteses de duplo enquadramento jurídico da contratação.

Nessas situações, deve-se enquadrar a contratação no fundamento legal cujo procedimento seja o mais simplificado, em observância aos princípios da eficiência e da economicidade.

Sobre o tema, o Plenário do Tribunal de Contas da União, ao analisar a possibilidade de simplificação de procedimento de inexigibilidades de licitação com valor dentro do limite de dispensa (incisos I e II do art. 24), em exame de representação efetuada pela Secretaria de Material, Patrimônio e Comunicação Administrativa do TCU-SEMAT, contestando orientação da Secretaria de Controle Interno do TCU-SÉCOI sobre a publicação das contratações realizadas com base no art. 24, incisos III e seguintes, e art. 25 da Lei n. 8.666/1993, definiu o seguinte:

9.2. determinar à Secretaria de Controle Interno do TCU que reformule o "SECOI Comunica nº 06/2005", dando-lhe a seguinte redação: "a eficácia dos atos de dispensa e inexigibilidade de licitação a que se refere o art. 26 da Lei 8.666/93 (art. 24, incisos III a XXIV, e art. 25 da Lei 8.666/93), está condicionada a sua publicação na imprensa oficial, salvo se, em observância ao princípio da economicidade, os valores contratados estiverem dentro dos limites fixados nos arts. 24, I e II, da Lei 8.666/93". (Acórdão n. 1336/2006. Relator Ubiratan Aguiar. Julg. ago/2006. Grifou-se)

Do voto do relator do processo, acolhido pelo Plenário do TCU, extraem-se os seguintes trechos:

7. Nesse contexto, ao fazermos uma análise sistêmica da Lei de Licitações e Contratos, podemos perceber claramente que a complexidade dos mecanismos de controle se eleva na proporção em que se avoluma o montante de recursos envolvidos na contratação. Com efeito, o valor determina a relevância da contratação e, por assim dizer, o nível de exigência mínima para que ela se efetive dentro do arco da legalidade.

8. Assim sendo, os procedimentos da dispensa prevista no art. 24, incisos I e II, da Lei de Licitações, são mais simplificados que os do convite, os deste mais que os da tomada de preços e os desta última também são menos complexos que os da concorrência, tudo isso em razão dos valores envolvidos. Em face disso, a contratação por dispensa, com fundamento no art. 24, incisos I e II, não exige a publicação e a contratação na forma prevista para as demais modalidades, requerendo apenas a afixação do instrumento convocatório em local próprio.

9. Desse modo, cumungo com o entendimento explicitado no parecer da Conjur, no sentido de que, havendo possibilidade de duplo enquadramento, relativamente às hipóteses de dispensa ou inexigibilidade que não ultrapassem os limites fixados nos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666/93, o administrador está autorizado a adotar o fundamento legal que implique menor custo para a Administração Pública, em observância ao princípio da economicidade.

[...]

12. Desse modo, não se afigura razoável a lei facultar a dispensa de licitação para todas as contratações abaixo de R\$ 8.000,00, mas exigir procedimentos mais rigorosos se a fundamentação for alicerçada em inexigibilidade de licitação.

13. A interpretação sistêmica é o reflexo da unicidade da ordem jurídica, o que revela no caso vertente a intenção do legislador em simplificar os procedimentos considerados menos relevantes em termos de valor.

14. Diante disso, se o suporte fático é idêntico e a lei faculta o enquadramento como dispensa de licitação, não há razão para exigir publicação quando a contratação abaixo de R\$ 8.000,00 for alicerçada na inexigibilidade. [...]

18. Diante disso, não vejo utilidade em exigir procedimento mais rigoroso para a inexigibilidade de licitação e as dispensas que se enquadrem nos limites de valores definidos no art. 24, incisos I e II, da Lei nº 8.666/93, motivo pelo qual a expressão restritiva, "independentemente do valor do objeto", constante do Secoi Comunica nº 6/2005 deve ser expurgada, haja vista que carece de amparo legal.

Ante o exposto e, não obstante divergir parcialmente dos fundamentos expendidos pela Conjur, estou convencido de que a questão pode ser suficientemente equacionada com o reconhecimento da possibilidade de que as aquisições caracterizadas por dispensa ou inexigibilidade de licitação, previstas nos arts. 24, incisos III e seguintes, e 25, da Lei 8.666/93, possam ser fundamentadas em dispensa de licitação, alicerçada no art. 24, incisos I e II, da referida Lei, quando os valores se enquadrarem nos limites estabelecidos neste dispositivo. (Acórdão n. 1336/2006. Relator Ubiratan Aguiar. Julg. ago/2006. Grifou-se)

No mesmo sentido há entendimento normativo no âmbito da Advocacia-Geral da União, ao dispensar a publicação de contratações realizadas por meio de inexigibilidade de licitação (art. 25) e dispensa de licitação (incisos III e seguintes do art. 24):

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 34/2011:

As hipóteses de inexigibilidade (art. 25) e dispensa de licitação (incisos III e seguintes do art. 24) da Lei nº 8.666, de 1993, cujos valores não ultrapassem aqueles fixados nos incisos I e II do art. 24 da mesma lei, dispensam a publicação na imprensa oficial do ato que autoriza a contratação direta, em virtude dos princípios da economicidade e eficiência, sem prejuízo da utilização de meios eletrônicos de publicidade dos atos e da observância dos demais requisitos do art. 26 e de seu parágrafo único, respeitando-se o fundamento jurídico que amparou a dispensa e a inexigibilidade. (grifou-se)

Já o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, em consulta efetuada por Município sobre a possibilidade de opção pelo procedimento de dispensa de licitação previsto nos incisos I e II do art. 24 no caso de inexigibilidade de licitação, assim se manifestou:

[...] resta demonstrado que é possível à Administração optar pelo procedimento de dispensa de licitação previsto no art. 24, I e II, da Lei n. 8.666/93, nos casos em que a contratação, ainda que se enquadre na hipótese de inexigibilidade, tenha valores inferiores aos limites previstos no citado dispositivo legal, sendo desnecessária a ratificação e a publicação do ato de dispensa em órgão oficial de imprensa. (Consulta n. 812.005. Relatora Cons. Adriene Andrade. Tribunal Pleno. Maio/2010. Grifou-se)

Observa-se, portanto, que não há utilidade em se exigir procedimento mais rigoroso para contratações de licitação cujos valores se enquadrem naqueles previstos nos incisos I e II do art. 75 da Lei n. 14.133/21. Nesses casos, estaria o Administrador autorizado "a adotar o fundamento legal que implique menor custo para a Administração Pública, em observância ao princípio da economicidade" (Acórdão n. 1336/2006. Relator Ubiratan Aguiar. Julg. ago/2006). Poder-se-ia dispensar a publicação do ato (Orientação Normativa n. 38 – AGU e Acórdão n. 1336/2006) ou até mesmo a ratificação (Consulta n. 812.005 – TCE-MG) como condição de sua eficácia.

No âmbito do Poder Judiciário do Estado de Santa Catarina, a partir de 1º de setembro de 2021, as contratações diretas de pequeno valor iniciadas desde essa data serão regidas pela Resolução GP n. 29/2021.

A referida resolução estabelece expressamente em seu art. 11 a dispensa da elaboração de parecer jurídico nas contratações diretas de pequeno valor fundadas na nova lei:

Art. 11. Fica dispensada a análise jurídica nas contratações diretas de pequeno valor de que trata esta resolução, conforme o § 5º do art. 53 da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

Nesse contexto, nas contratações de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal em que os valores não extrapolem os limites da dispensa de licitação em razão do valor, não há necessidade de observância de todos os requisitos elencados neste parecer referencial, tampouco de subsunção dos respectivos processos de contratação à análise desta Assessoria Técnico-Jurídica, devendo estes ser instruídos nos termos da Resolução GP n. 29/2021.

### 5. Conclusão

Assim sendo, conclui-se que contratações diretas de profissionais cuja remuneração se submeta à Resolução GP n. 8/2023 e suas posteriores alterações e cujos valores ultrapassem os limites da dispensa de licitação em razão do valor são hipóteses de aplicação deste Parecer Referencial, que se

submete a Vossa Senhoria, a fim de que, caso acolhido, seja fixado prazo de vigência e, após cientificado o Senhor Diretor-Geral Administrativo, disponibilizado no portal do Poder Judiciário.

Esse é o parecer que se submete à consideração de Vossa Senhoria.

#### ASSESSORIA TÉCNICO-JURÍDICA/DMP



Documento assinado eletronicamente por **Jullyana Kroon Tomaz Soares, Assessor Técnico**, em 24/05/2024, às 15:48, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme e Silva Pamplona, Assessor Técnico**, em 24/05/2024, às 15:53, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Goulart, Assessor Técnico**, em 24/05/2024, às 15:54, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.tjsc.jus.br/verificacao> informando o código verificador **8229379** e o código CRC **0D977842**.