

**PARECER ASJUR N.º 114/2024**  
**PROCESSO N.º 41001.001615/2024-14**  
**INTERESSADO: CGE/CODES**  
**ASSUNTO: AQUISIÇÃO - SERVIÇOS DE TERCEIROS - TÉCNICOS PROFISSIONAIS**

**EMENTA: CONTRATAÇÃO DE PALESTRA. ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE. ART. 74, INCISO III, ALÍNEA "F", DA LEI n.º 14.133/2021. POSSIBILIDADE. PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.**

## 1. Relatório.

Inicialmente, cumpre asseverar que cabe a esta Assessoria Jurídica apenas a avaliação dos contornos jurídicos, não determinando ou interferindo na conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, tanto no aspecto econômico, quanto no seu aspecto administrativo, tendo em vista que tais aspectos são meramente administrativos e de autonomia do gestor público da pasta. Portanto, o parecer é meramente opinativo, podendo o gestor a ele contrapor, conforme reconhecido pelo Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n.º 2.446/2007 - 1ª Câmara.

Vale citar a súmula n.º 05/2012/COP, expedida pela OAB, segundo a qual:

**ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO.** Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n.º 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB). Brasília, 17 de setembro de 2012. CAVALCANTE JUNIOR, Presidente JARDSON SARAIVA CRUZ - Relator).

Versa o presente feito acerca da solicitação da CODIP, por meio da CI n.º 000061/2024/CGE/CODES que visa a contratação da empresa **BS Consultoria**, inscrita no CNPJ sob o n.º 23.246.491/0001-01 visando a prestação de serviços de Palestra a ser customizada para esta CGE com o **TEMA: BOM HUMOR - A CHAVE PARA UM AMBIENTE DE TRABALHO MAIS PRODUTIVO E SAUDÁVEL**, com previsão para se realizar em 04.07.2024 a ser ministrada pela Sra. Bruna Saboia com duração de 1 hora.

O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos:

- CI n.º 000061/2024/CGE/CODES;
- Currículo Vitae da Palestrante;
- Contrato Social - BS CONSULTORIA;
- Certidões de regularidade fiscal;
- CNPJ;
- Documento Pessoal da Sócia;
- Declaração de exclusividade;
- Rede Social da Palestrante;
- Comprovantes de preços praticados em outras contratações;
- Proposta;
- Despacho SEXEC-PGI/COAFI;
- Despacho COAFI/CELOG;
- **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR - ETP n.º 2024/17209;**
- **TERMO DE REFERÊNCIA;**
- **MAPA DA PESQUISA DE PREÇOS n.º 2024/17212;**
- Despacho CELOG/CODIP;
- Enquadramento CODIP/ASJUR;

É o relatório.

## 2. Fundamentação.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, inciso XXI fixa o valor constitucional do princípio do dever geral de licitar como condição de contratação de obras, compras, serviços e alienações a todos os órgãos e entidades da Administração Pública, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá 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.

A despeito desta exigência, haverá situações em que a realização de certame licitatório torna-se inviável, ou seja, existem situações em que não é possível se escolher a proposta mais vantajosa, pois a estrutura legal do procedimento licitatório não é adequada para a obtenção do resultado pretendido.

É importante esclarecer que o legislador não cuidou de esclarecer o conceito de viabilidade de competição, limitando-se a trazer um rol de exemplificativo, na qual se presumiu a impossibilidade de competição entre os licitantes, em razão da natureza dos produtos e/ou serviços que serão adquiridos pela Administração.

Veja-se, inicialmente, as seguintes disposições constantes da Lei 14.133/21:

Art. 5º. Na aplicação desta Lei, serão observados os **princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável**, assim como as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) (sem grifos no original).

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: (...) II - **assegurar tratamento isonômico entre os licitantes**, bem como a justa competição (sem grifos no original).

É de se observar, porquanto, que “a realização de qualquer licitação depende da ocorrência de certos pressupostos. A falta deles, o certame licitatório seria um autêntico sem-sentido ou simplesmente não atenderia às finalidades em vistas das quais foi concebido”.

Com vistas a primar pela eficiência, diga-se, esperada da atividade legislativa, a Lei n.º 14.133/21 salvaguardou o dever de licitar, as hipóteses em que se entremostra inviável a competição. Porquanto, **disciplinada no art. 74 da Lei 14.133/21**, a inexigibilidade de licitação consubstancia-se em instituto cujo móvel centra-se, essencialmente, na inviabilidade de competição, essa circunstância fática afasta o impositivo licitatório em face da ausência de pressuposto que lhe seja lógico: **a ausência de possibilidade de competição**.

No tocante ao caso em concreto, a [Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021](#) em seu artigo 74, inciso III, f, §§ 3º e 4º trata da inexigibilidade de licitação:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

[...]

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;

[...]"

O elenco meramente ilustrativo dos incisos supramencionados se justifica em razão da clara dificuldade do legislador em sistematizar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição, que é causada pela própria complexidade do mundo real, cuja riqueza é impossível de ser limitada por regras jurídicas.

Em resumo, a partir da leitura atenta do art. 74 da Nova Lei de Licitação é possível afirmar que, via de regra, a inexigibilidade de licitação restará configurada quando houver:

- a) ausência de pluralidade de alternativas;
- b) ausência de mercado concorrencial;
- c) ausência de objetividade na seleção do objeto;
- d) ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

Nesse talante, embora seja muito difícil elucubrar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição, é possível sintetizar as causas em dois fatores: **a existência de um único particular detentor da exclusividade de executar o objeto ou a impossibilidade de julgamento objetivo**, diante das características apresentadas pelo particular apto a desempenhá-la.

Observe-se, então, que na inexigibilidade o dever de licitar é afastado diante da caracterização, no caso concreto, nos termos do art. 74, caput, da Lei 14.133/21, da chamada inviabilidade de competição, uma vez que em situações desta natureza, a instauração de certame licitatório seria materialmente impossível e, porquanto, destituída de utilidade.

Primeiro, porque havendo apenas uma proposta, não se prestará a sua finalidade principal, qual seja, eleger a melhor entre várias, assegurando-se o tratamento isonômico (art. 11, inc. II, da Lei nº 14.133/21). Segundo, porque as características peculiares do objeto impedem um julgamento objetivo, o que estaria em descompasso com a determinação do art. 5º da Lei nº 14.133/21.

Assim, complementarmente, é oportuno ressaltar que as contratações por inexigibilidade de licitação com fundamento no inc. III do art. 74 da Lei 14.133/2021, não exigem inviabilidade de competição objetiva, ou seja, não tem como requisito a existência de apenas um particular no mercado apto a prestar o serviço.

Desse modo, a contratação direta sob tal fundamento poderá ocorrer ainda que exista mais de um profissional ou empresa, notoriamente especializados no objeto de interesse da Administração. Isto porque, seu pressuposto, em verdade, não é a existência de apenas um prestador de serviços no mercado; mas sim, a impossibilidade de estabelecer critérios objetivos de julgamento que viabilizem a escolha de um ou de outro, diante do atributo da notória especialização.

Em relação à contratação de serviços técnicos, que é o caso do contrato em tela, verificamos que a mesma lei, disciplina sobre treinamento e aperfeiçoamento profissional, isso é, indica que é passível de inexigibilidade quando o contrato em análise for de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área.

Novamente, a legislação explica como a administração pode comprovar essa notoriedade:

"Art. 74. [...]"

§ 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. [...]"

Nesse sentido, convém destacar que § 3º do artigo 74 da Lei n.º 14.133/2021, traz o conceito legal de notória especialização, aduzindo que considerará-se detentor 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.

Do texto legal, extraem-se como requisitos para a configuração desta hipótese de inexigibilidade:

- Configuração do serviço como técnico profissional especializado;
- O profissional ou empresa contratado deve ser notoriamente especializado.

No caso concreto, todos restam atendidos, como se pode observar:

a. O serviço é técnico profissional especializado

O art. 74, em seu inc. III, al. f) classifica expressamente o serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal como técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, em compasso com o entendimento já externado pelo TCU no âmbito da Lei 8.666/93.

b. O prestador do serviço é notoriamente especializado

Sobre o tema, são oportunas as considerações de Marçal JUSTEN FILHO, que assevera que:

A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante... A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade.

Perfilha do mesmo entendimento Hely Lopes MEIRELLES ao defini-la enquanto uma característica dos profissionais que, além da habilitação geral técnica e profissional, foram além em sua formação, participando de cursos de especialização, pós-graduação, congressos e seminários, possuindo obras técnicas (livros e artigos) publicadas, além de participação constante na vida acadêmica.

Nesse contexto, a BS Consultoria é uma empresa atuante desde 2015 e tem como foco inspirar indivíduos a mudarem suas atitudes e comportamentos. Esta consultoria especializada oferece projetos customizados como Programa de Avaliação de Perfil e Potencial do Banco Sucessor, Gestão de Resolução de Conflitos, Programas de Qualidade de Vida no Trabalho, Treinamento de Preparação para Aposentadoria, Iniciativas de Desenvolvimento de Equipes, Programas de Liderança Coletivamente Competentes projetados para potencializar o potencial individual e organizacional. O portfólio de treinamento oferecido inclui cursos técnicos e comportamentais, combinados com consultas psicológicas clínicas prestadas por psicóloga graduada e com expertise, sendo reconhecido como referência no ramo; do mesmo modo; além de sua expertise, possui todas as condições que o habilitam a contratar com o Poder Público.

Por sua vez, Bruna Saboia é uma profissional multifacetada, com registro profissional em psicologia (CRP 11/04050) e arduamente atuante na área. Desde 2002 ela tem experiência em Gestão de Pessoas. É graduada pela Universidade de Fortaleza com especialização em Consultoria Organizacional e Desenvolvimento Humano pela Estácio/FIC, bem como em Terapia Cognitivo-Comportamental pela Unichristus, a profissional representada pela Empresa BS Consultoria atua como Head Trainer, Profissional, Self, Business e Executive Coach. Além disso, ela é conhecida por palestras de autoaperfeiçoamento com uma ampla experiência na área de trabalho, seus clientes podem ter a garantia dos resultados positivos obtidos com seu auxílio. Isso é, a palestrante possui know-how, com alto nível de conhecimento e experiência, que atua aliando teoria e prática, sempre observando a legislação vigente.

Verifica-se, portanto, que resta caracterizada a “notória especialização”, da “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”, permitem “inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato”, nos termos exigidos pela novel legislação.

Isto posto, a contratação da BS Consultoria poderá, conforme entendimento acima explanado,

ocorrer de forma direta, por inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 74, inc. III, da Lei nº 14.133/21.

Além disso, a nova lei traz duas vedações a esse tipo de contrato. A primeira proibição diz que é “vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação” e a segunda está descrita no quarto parágrafo do art. 74:

“Art. 74. [...]§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade. [...]”.

Em outras palavras, a administração não pode contratar um profissional notório e especializado e em seguida subcontratar outro, pois assim descaracterizaria a situação de inexigibilidade.

É relevante o posicionamento do doutrinador Joel de Menezes Niebuhr a respeito da aplicação prática do inc. III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021:

O professor Joel de Menezes Niebuhr defende a interpretação no sentido de que a redação do inc. III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, não permite compreender que todo e qualquer serviço de natureza predominantemente intelectual possa ser contratado por meio de inexigibilidade de licitação, e que bastaria apenas a demonstração da notoriedade do contratado. (NIEBUHR, Joel de Menezes et al., Nova lei de licitações e contratos administrativos. 2ª ed. Curitiba: Zênite, 2021, p. 45).

De modo que, ainda que não nominada expressamente, nas inexigibilidades reconhecidas com fundamento na Lei nº 14.133/2021, a singularidade do objeto deverá ser considerada como pressuposto para a escolha do profissional ou empresa contratada dotada de notória especialização, de modo que será necessário demonstrar que o trabalho especializado será essencial à plena satisfação do objeto do contrato.

Nesse sentido, a CGE prevê como projeto do seu planejamento estratégico vigente a melhoria do clima institucional, a produtividade e integração das equipes, tornando-os agentes multiplicadores de conhecimento na Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado. Esta ação está alinhada com as metas do Governo do Estado do Ceará, demonstrando seu compromisso com os servidores e colaboradores deste órgão.

A complexidade da Administração Pública torna prudente a assessoria/consultoria de empresas especializadas em determinadas áreas, visando a capacitação dos servidores e colaboradores para o melhor desempenho e eficácia dos órgãos públicos, de modo que cada tomada de decisão pode ser realizada com a menor margem de risco e maior margem de segurança, pautada em informações claras, concisas e tempestivas.

Assim a contratação de uma empresa especializada que contribua com a efetividade na prestação dos serviços públicos, é necessária.

Sobre a singularidade do serviço, parte da doutrina o define como aquele que não pode ser reduzido a padrões objetivos de descrição e julgamento; ou seja, serviços cuja definição, comparação e julgamento por parâmetros ou critérios objetivos são impossíveis, além de apresentarem uma complexidade especial, incomum, extraordinária, única, que exige um certo grau de confiança no executor, com o menor risco possível para a contratação.

Outro ponto importante é a palestrante indicada e pela instituição para ministrar os conteúdos propostos.

Dessa forma, entende-se que a presente contratação pode se dar por inexigibilidade de licitação, conforme o artigo 74, inciso III, alínea f, da Lei nº 14.133/2021, pois a palestra ora analisada é caracterizado como um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. A organização promotora do evento e os profissionais contratados possuem notória especialização sobre os temas propostos.

Em suma, justifica-se a escolha da Consultoria e de sua palestrante devido à temática abordada, que engloba experiências práticas e motivacionais em psicologia para inspirar mudanças comportamentais propícias ao alcance dos resultados desejáveis dentro da CGE.

Por fim, a escolha da consultoria organizadora deve-se à sua experiência na realização

depalestras e à maestria na organização e condução das capacitações, proporcionando aos alunos as melhores condições e ferramentas para o aperfeiçoamento profissional.

No que tange à singularidade do objeto o professor Ronny Charles Lopes de Torres leciona que (TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12ª ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Juspodivm, 2021, p. 399):

“Na prática, a singularidade sempre foi um requisito de definição tormentosa, que oscilava de acordo com o intérprete, existindo quem equivocadamente a confundisse com um requisito subjetivo, relacionado ao fornecedor; na verdade, tratava-se de um requisito objetivo relacionado ao serviço. O serviço precisava ser singular, não o fornecedor. Nada obstante, é importante destacar que a Lei n.º 14.133/2021 suprimiu esta exigência. A singularidade do serviço não é um requisito necessário na aplicação desta hipótese de inexigibilidade para contratação de serviços técnicos especializados, no regime da Lei n.º 14.133/2021. Tendo em vista a evidente supressão deste requisito, pelo legislador, não deve o intérprete ignorar este fato para sublimar a vontade do legislador, impondo a sua. Nessa feita, a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização por inexigibilidade, com lastro no inciso III do artigo 74, não impõe a demonstração de que o serviço é singular.”.

A natureza singular do objeto impede, portanto, o estabelecimento de avaliações objetivas de competição entre os prestadores. Nesse sentido, serviço de natureza singular, conclui-se, é aquele caracterizado por marca pessoal ou coletiva (quando realizado por equipe), que o torna individual quando comparado a outros.

Portanto, a inexigibilidade de licitação é o caminho possível diante da falta de critérios objetivos para a realização do julgamento das propostas para a contratação de cursos.

Por fim, frisa-se que, a participação especial servidora em comento no curso a ser promovido pela supracitada instituição, converte-se em benefício para o próprio Estado em forma de melhoraria na qualidade da prestação de serviço executado no âmbito das demandas laborais.

### 3. Conclusão.

Por todo exposto, considerando verdadeiros os documentos e informações lançados nos autos, no âmbito estritamente jurídico, opina esta Assessoria Jurídica pela possibilidade jurídica de contratação da **empresa BS CONSULTORIA**, para a palestra da **Sra. BRUNA SABOIA**, por meio de inexigibilidade de licitação, com fundamento no Art. 74, inciso III, f, da Lei n.º 14.133/2021, conforme a conveniência e oportunidade do gestor da pasta.

Fortaleza, 28 de Junho de 2024

BIANCA CAMINHA  
**Assessor(a) da ASSESSORIA JURÍDICA**  
OAB 21867

De acordo:

ANA ZÉLIA CAVALCANTE OLIVEIRA  
**Coordenador(a) da ASSESSORIA JURÍDICA**  
OAB 13165

