



Poder Judiciário  
**Tribunal de Justiça do Estado do Pará**

**ORIENTAÇÃO JURÍDICA Nº 002/2024 – AJSEADM**

PROCESSO: TJPA-PRO-2024/02995  
UNIDADE INTERESSADA: UNIDADES ADMINISTRATIVAS QUE ATUAM NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS  
ASSUNTO JURÍDICO: CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO.

EMENTA: LEI Nº. 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. INSTRUÇÕES NORMATIVAS TJPA Nº 001/2023 E Nº 002/2024. PORTARIA TJPA Nº 013/2023 - SA.

1. **Orientação Jurídica nº. 002/2024**, elaborada nos termos da regulamentação prevista na Portaria TJPA nº 013/2023 - SA, de 9 de novembro de 2023, da Secretaria de Administração;
2. Documento jurídico produzido em observância à Portaria Conjunta TJPA nº. 5/2021-GP/VP/CGJ, de 4 de outubro de 2021 (uso de linguagem simples);
3. A contratação direta como exceção à regra da licitação;
4. A viabilidade legal da contratação direta com fundamento no artigo 75, XV, da Lei nº 14.133, de 2021;
5. Requisitos específicos para a contratação;
6. Instrução mínima necessária para a contratação.

**I. RELATÓRIO**

1. Por meio desta orientação jurídica, a Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração (AJSEADM) informa às unidades administrativas acerca de alguns aspectos da contratação direta de instituições organizadoras de concursos públicos, nos termos do artigo 75, inciso XV, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
2. A razão para esta orientação é a relevância do tema, devido à necessidade ocasional, mas recorrente, de o Tribunal de Justiça do Estado do Pará realizar contratação de instituições organizadoras de concursos públicos.
3. É o relato essencial.

**II. PRELIMINARES**

II.1. PREVISÃO NORMATIVA PARA A EMISSÃO DE ORIENTAÇÃO JURÍDICA PELA AJSEADM

4. A Portaria TJPA nº 013/2023-SA regulamentou o procedimento para a emissão de Orientação Jurídica pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração desta Corte, conforme previsões dos artigos 8º e 9º:



## Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

Art. 8º A unidade de assessoramento jurídico emitirá:

(...)

III - **orientação jurídica**: documentos exarados pela assessoria jurídica, com o fito de informar a outros setores sobre assuntos jurídicos;

(...)

§2º As orientações jurídicas, previstas no inciso III, terão **numeração sequencial e exclusiva**, reiniciada a cada ano.

(...)

Art. 9º Todas as manifestações, à exceção dos despachos, deverão ser **acolhidas pela autoridade competente da Secretaria de Administração**.

5. Nesse sentido, avalia-se que o inciso III e §2º do artigo 8º do normativo serão considerados na elaboração deste documento, que ao final será remetido ao acolhimento da autoridade competente da Secretaria de Administração.

### II.2. FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DA ORIENTAÇÃO JURÍDICA

6. A finalidade desta manifestação se limita à apresentação de orientações para demandas relacionadas à contratação direta, mediante dispensa de licitação, com fundamento no artigo 75, XV, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

7. As unidades administrativas no âmbito do Tribunal de Justiça do estado do Pará, que realizam contratações públicas, devem seguir esta orientação jurídica. Ela poderá ser anexada ao processo, se for útil para decisões que não exijam parecer jurídico prévio, conforme o artigo 6º, §1º, da Portaria TJPA nº 013/2023 – SA.

8. Consultas jurídicas enviadas à AJSEADM, cujos temas já foram abordados nesta orientação, serão devolvidas à unidade solicitante com a referência à orientação correspondente e onde acessá-la. Se ainda houver dúvidas, a Assessoria analisará apenas os pontos indicados pela unidade solicitante.

9. A emissão e acolhimento desta Orientação Jurídica **não substituem a análise individualizada**, por esta Assessoria Jurídica, das contratações diretas ora tratadas.

### III. DA ANÁLISE JURÍDICA

#### III.1. A CONTRATAÇÃO DIRETA COMO EXCEÇÃO À REGRA DA LICITAÇÃO

10. Sobre este assunto, é sabido que a legislação brasileira exige, como regra, a obrigatoriedade de licitação para contratações feitas pela Administração Pública, conforme o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal:



## Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

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.

11. Verifica-se, no entanto, que a própria Constituição reconhece que podem existir exceções à regra da licitação, mencionando “casos especificados na legislação”. Assim, a Lei nº 14.133, de 2021, estabelece situações em que a contratação direta é permitida, quando a licitação seria desnecessária, impossível ou prejudicial ao interesse público.

12. Ressalta-se que a contratação direta não dispensa a observância aos princípios administrativos e não significa uma atuação livre da Administração. Na verdade, há um procedimento administrativo que visa garantir o tratamento igualitário a todos os interessados e assegurar a melhor contratação possível.

### III.2. A VIABILIDADE LEGAL DA CONTRATAÇÃO DIRETA COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 75, XV, DA LEI Nº 14.133, DE 2021

13. É legalmente viável a contratação direta, por Dispensa de Licitação, de instituição especializada para organizar todas as fases de concurso público, desde a inscrição dos candidatos até a divulgação do resultado final. Essa contratação encontra amparo no artigo 75, inciso XV, da Lei nº 14.133, de 2021, conforme segue:

Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos;



## Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

14. Nesse sentido, registra-se que o Tribunal de Contas da União (TCU) editou a Súmula nº 287 que reafirma a possibilidade de contratação, por meio de dispensa de licitação, de serviço de promoção de concurso público.

15. Muito embora citada súmula tenha por base dispositivo da revogada Lei de Licitações, cumpre ressaltar a validade do entendimento nela alcançado, cuja íntegra assim se apresenta:

### SÚMULA Nº 287

É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.

Acórdão nº 3094/2014 – TCU – Plenário, 12 de novembro de 2014.

16. Não à toa, outros órgãos, Tribunais e o Conselho Nacional de Justiça têm utilizado a dispensa de licitação, com o fundamento referenciado.

17. A seguir, será feita uma análise detalhada dos requisitos que devem ser atendidos conforme a legislação.

### III.3. REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA A CONTRATAÇÃO

#### III.3.1. ATRIBUTOS DA CONTRATADA

18. De acordo com o art. 75, inciso XV, da Lei nº 14.133, de 2021, a licitação é dispensável para a contratação de instituição brasileira dedicada à pesquisa, ensino, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, desde que essas atribuições estejam previstas em seu regimento ou estatuto.

#### III.3.1.1. INSTITUIÇÃO BRASILEIRA

19. Não há dúvidas sobre o que significa “instituição brasileira” na norma. Mesmo assim, traz-se à colação o entendimento de Carlos Pinto Coelho Motta (*Eficácia nas licitações e contratos*. 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1995, p. 130):

Entendo que o conceito de instituição brasileira, no sentido que lhe dá a presente Lei, abrange toda e qualquer organização – pessoa jurídica – que se enquadre nos atributos ‘brasileira’ e ‘sem fins lucrativos’, e ainda seja detentora de um regimento ou estatuto que lhe atribua as finalidades mencionadas no inciso.



## Poder Judiciário **Tribunal de Justiça do Estado do Pará**

20. Para confirmar que a entidade é uma instituição brasileira, basta examinar os documentos de sua constituição.

### III.3.1.2. INEXISTÊNCIA DE FINS LUCRATIVOS

21. A comprovação de que a entidade não tem fins lucrativos pode ser feita pela leitura de seu regimento ou estatuto.

22. É importante lembrar que uma entidade sem fins lucrativos, conforme os artigos 53 e seguintes do Código Civil, é aquela que não tem fins econômicos, ou seja, não distribui qualquer lucro ou participação entre seus associados.

23. Isso não significa que a entidade não possa ter resultados positivos em seus balanços. Se tiver, deve reinvesti-los na realização, manutenção e desenvolvimento de seus objetivos sociais, conforme dispõe o Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 14, que trata dos requisitos para a imunidade tributária prevista na Constituição Federal.

24. Essa condição pode ser comprovada pelo exame do regimento ou do estatuto da entidade ou, ainda, pela análise da escrituração de suas receitas e despesas, que a entidade deve manter atualizada.

### III.3.1.3. INCUMBÊNCIA REGIMENTAL OU ESTATUTÁRIA

25. Não parece haver muita divergência, em relação aos termos “pesquisa” e “ensino”. Esses termos são claros nas leis mencionadas e não há necessidade de aqui defini-los. A consulta ao regimento ou ao estatuto da entidade permitirá verificar se ela está encarregada de promover essas ações.

26. O desafio está em compreender o significado e a extensão da expressão “desenvolvimento institucional” e da legalidade da sua subsunção com o objeto do contrato, conforme assim reforça Marçal Justen Filho, em Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 2ª ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 1111:

O fim buscado pela instituição deverá abranger pesquisa, ensino, o desenvolvimento institucional ou a recuperação social do preso. A fixação do objeto deve ser estabelecida de modo formal, no instrumento que discipline seu funcionamento. Daí a referência à determinação dos fins por via regimental ou estatutária.

Os fins buscados pela instituição, que permitem sua contratação direta, estão referidos genericamente no dispositivo legal, que deverá ser interpretado de modo amplo, o que não elimina uma delimitação segundo a concepção adotada e prevalente no momento em que ocorrer a contratação. A quase totalidade dos vocábulos possui núcleos



## Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

semânticos inquestionáveis. No entanto, há diversos problemas verificados em face de casos concretos.

27. O desenvolvimento institucional pode ser entendido como qualquer ação que contribua para o aperfeiçoamento, modernização, agilidade, eficácia e eficiência da instituição, respeitando o princípio da economicidade previsto no artigo 37 da Constituição.
28. Sobre o tema, Fernando José Gonçalves Acunha aduz bem essa questão:

Variadas correntes doutrinárias têm sido encontradas no sentido de se encontrar uma resposta ao problema, sendo que o apontamento geral indica que o desenvolvimento institucional tem sido entendido como **a prestação de um serviço que implique o progresso e a melhoria da instituição contratante, mediante uma atividade intelectual**. Assim, serviços que permitam a realização de tarefas de forma mais eficiente e econômica, que dotem de segurança a gestão pública, que permitam a prestação de serviços públicos de forma mais afeita às necessidades da população etc., desde que impliquem uma atividade intelectual, guardam consonância, em sentido lato, com a significação de desenvolvimento institucional (destaques do original).

29. O artigo 1º, §1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, define “desenvolvimento institucional”, vejamos:

§1º. Para os fins do que dispõe esta Lei, entendem-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos.

30. A analogia permite afirmar que, para outras instituições públicas, o desenvolvimento institucional está ligado à melhoria de suas condições, visando o cumprimento de sua missão institucional, conforme determinado pela Constituição ou outras normas jurídicas.

31. Com efeito, os vocábulos em questão apontam para a conclusão de que promover melhorias em uma instituição está coerente com o desenvolvimento institucional. Isto significa aprimorar a organização, de modo que possa atuar eficientemente no meio social, econômico, político, cultural e legal em que está inserida, com vistas sempre ao melhor atendimento de seus deveres institucionais.



## Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

32. O desenvolvimento institucional, portanto, envolve todas as ações que a Administração realiza para melhorar sua atuação, como ente público que deve observar princípios constitucionais, legais e doutrinários.

33. Em conclusão, o objeto do contrato deve corresponder a uma das especialidades da instituição a ser contratada (pesquisa, ensino e desenvolvimento institucional) e não se referir a serviços comuns encontrados no mercado.

### III.3.2. CARÁTER *INTUITO PERSONAE* DO CONTRATO, VEDADA, EM PRINCÍPIO, A SUBCONTRATAÇÃO E A TERCEIRIZAÇÃO

34. O TCU impõe essa exigência, que se explica porque, se a entidade é dispensada da licitação, atendeu às condições ditadas pela lei, não podendo transferi-las a terceiros.

35. No entanto, é aceitável que outras entidades realizem partes do objeto contratado, desde que isso esteja previsto no Termo de Referência e ajude a alcançar o objetivo principal. A regra é não subcontratar ou terceirizar, mas isso é permitido em situações específicas para executar partes que integrarão o objeto principal.

36. No mesmo sentido, o art. 122 da Lei nº 14.133, de 2021 dispõe que admite que, "na execução do contrato e sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, o contratado poderá subcontratar partes da obra, do serviço ou do fornecimento até o limite admitido, em cada caso, pela Administração". Referido artigo contém parágrafos que devem ser observados na subcontratação.

37. Por fim, não há dúvida de que a responsabilidade por qualquer dano ou prejuízo que ocorra é do contratado direto, que responderá perante este Tribunal de Justiça por qualquer erro, equívoco ou engano que eventual subcontratado ou terceirizado vier a cometer.

### III.3.3. INQUESTIONÁVEL CAPACITAÇÃO E REPUTAÇÃO ÉTICO-PROFISSIONAL

38. De início, impõe registrar que o legislador não se utiliza de palavras inúteis. Isto porque ao usar "reputação ético-profissional" no art. 75 da nova lei de licitações, o legislador não quis se referir à "notória especialização" do art. 74, inciso III, da mesma lei, senão teria utilizado esta última expressão.

39. Observe-se, ainda, que existem empresas ou profissionais com notória especialização no mercado, mas com reputação ético-profissional questionável. A esse respeito, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2007, p. 498/499):

Por ora basta salientar que pode uma instituição ser detentora da primeira adjetivação [inquestionável reputação ético-profissional] sem



## Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

possuir qualquer notoriedade em qualquer especialidade. Aliás, não raro pululam instituições probas, sérias, que vêm levando a cabo, nos mais estritos limites da ética profissional, o seu mister na sua área de desenvolvimento, seja no ensino ou outro ramo. Em tese, pelo menos, seria também possível encontrar um notório especialista a quem faltasse a inquestionável reputação ético-profissional, mas cujo conceito no ramo de atividades fosse de tal ordem capaz de credenciá-lo a um mister, onde, por exemplo, para prestigiar antiga parêmia, os 'fins justificassem os meios'.

40. No mesmo sentido, o jurista Benjamin Zymler assevera (2006, p. 133):

A contratada deve ter inquestionável reputação ético-profissional. O aspecto 'ético' refere-se à *credibilidade da entidade no mercado*. Algo semelhante à 'reputação ilibada' da pessoa física. O aspecto profissional refere-se à capacidade para executar o objeto (destaques do original).

41. Conclui-se que a avaliação da reputação ético-profissional envolve duas análises: a imagem da instituição e sua capacidade profissional de executar o contrato.

### III.4. INSTRUÇÃO MÍNIMA NECESSÁRIA PARA A CONTRATAÇÃO

42. O art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca os documentos necessários na instrução das contratações direta, conforme segue:

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.



## Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Pará

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.

43. Quanto aos incisos I, II, III e IV transcritos, os procedimentos necessários ao planejamento da contratação, seleção do fornecedor e elaboração de Parecer Jurídico, devem seguir a regulamentação deste Tribunal de Justiça, por meio da Instrução Normativa TJPA nº 001/2023, Instrução Normativa TJPA nº. 002/2024 e da Portaria TJPA nº. 013/2023 – SA.

### III.4.1. A RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO E A QUESTÃO DA ISONOMIA

44. Se houver várias instituições em situação semelhante, deve-se realizar um procedimento seletivo simplificado para escolher a melhor proposta, não necessariamente pelo menor preço.

45. A escolha de uma linha de pesquisa deve ser justificada por critérios científicos, mesmo quando a competição é inviável (o que subordinaria a hipótese à regra do art. 74 da Lei 14.133, de 2021).

46. A Administração não pode privilegiar uma instituição sem justificativa. Se várias instituições podem ser contratadas, deve-se justificar a preferência por uma delas ou realizar um processo seletivo que assegure tratamento igualitário.

47. Esse fundamento orienta a jurisprudência anterior do TCU, como se pode constatar em decisão na qual se consignou que:

O art. 24, XIII, da Lei 8.666/93, privilegia, quando das contratações públicas, as instituições brasileiras sem fins lucrativos incumbidas regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional em detrimento de organizações que visam o lucro. Entretanto, este artigo é inaplicável a contratações em áreas onde operam exclusivamente entidades sem fins lucrativos; caso contrário, fere-se o princípio da isonomia inscrito nos arts. 37, XXI, CF/1988, e 3º, caput, da Lei 8.666/93 (Acórdão 1731/2003, 1ª Câmara, Rel. Min. Iran Saraiva)

48. Portanto, tem-se a orientação quanto à razão da escolha da instituição.

### III.4.2. A ESTIMATIVA DE PREÇOS E A JUSTIFICATIVA DE PREÇO

49. O inciso XV do art. 75 não menciona o preço praticado, mas o TCU exige que a contratação direta seja compatível com o mercado, similar ao que está na revogada Lei nº 8666, de 1993.



**Poder Judiciário  
Tribunal de Justiça do Estado do Pará**

50. A autoridade administrativa deve considerar os preços de mercado e analisar os preços estimados com base nas características da instituição e das atividades referidas no caso concreto. É indispensável avaliar se os benefícios potenciais para os interesses coletivos justificam preços superiores aos de mercado.

51. Por fim, na justificativa de preço, deve-se atentar que não basta a instituição apresentar a proposta adequada ao valor de mercado, mas deve também comprovar que o preço ofertado é compatível com contratos similares celebrados com outros órgãos da Administração.

#### **IV. CONCLUSÃO**

52. Feitas as considerações, submete-se o posicionamento desta Assessoria Jurídica à autoridade competente da Secretaria de Administração e, no caso de acolhimento, recomenda-se que a Orientação Jurídica nº. 002/2024 – AJSEADM seja adotada como diretriz para o tema tratado.

Belém/PA, 25 de julho de 2024.

**ADRIANA HELOISA DE MENEZES PINHEIRO**

Assessora Jurídica

**BRUNA HELENA MONTEIRO NUNES**

Assessora Jurídica

**ANDREZA DE LOURDES OLIVEIRA  
CASSIANO**

Assessora Jurídica

**GILIANE REGINA NASCIMENTO ASSUNÇÃO**

Assessora Jurídica

**AUREA GABRIELLE LOPES PAES**

Assessora Jurídica

**MARCIA CRISTINA DE VASCONCELLOS  
ARAÚJO**

Assessora Jurídica



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ

À Assessoria Jurídica,

Trata-se da Orientação Jurídica nº. 002/2024 – AJSEADM, exarada pela Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração, para informar as unidades administrativas que atuam nas contratações públicas sobre o entendimento jurídico de alguns aspectos da contratação direta sem licitação, com base no artigo 75, inciso XV, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

A motivação para a elaboração da Orientação Jurídica é a relevância do tema, devido à necessidade ocasional, mas recorrente, da contratação de instituições organizadoras de concursos públicos.

Pelo exposto, nos termos do artigo 9º da Portaria TJPA nº 013/2023 – SA, **acolho integralmente** a Orientação Jurídica nº. 002/2024 – AJSEADM, para adotá-la como diretriz sobre o tema tratado.

Encaminhe-se os autos para a disponibilização no sítio eletrônico da Assessoria Jurídica da Secretaria de Administração.

Belém, 25 de julho de 2024.

**VICENTE DE PAULA BARBOSA MARQUES JUNIOR**  
**SECRETARIO DE ADMINISTRACAO**

<i>Classif.</i> <i>documental</i>	00.01.01.01
--------------------------------------	-------------