

Impactos da Nova Lei de Licitações e Contratos nas Políticas de Treinamento e Desenvolvimento na Justiça Federal no Ceará.

RESUMO:

Este artigo tem por objetivo investigar como a obrigatoriedade dos artefatos nos processos de contratação de ações de capacitação, conforme a Lei 14.133/2021 alterou a dinâmica da área de treinamento e desenvolvimento da Justiça Federal no Ceará, observando-se variáveis antes e após a obrigatoriedade de aplicação da lei, como número de servidores capacitados, quantidade de ações de capacitação promovidas, custo anual e a taxa de capacitação. O treinamento contínuo e agregador de valor, na aquisição de conhecimento, habilidade e desenvolvimento de competências, representa uma vantagem competitiva sustentável. Em termos metodológicos, é uma pesquisa qualitativa e descritiva com revisão bibliográfica integrativa como fundamentação teórica de estudo de caso. Justifica-se pela compreensão que a análise dos processos de contratação de cursos permite a verificação de possível adequação da gestão de T&D da instituição às mudanças legais e normativas, em busca de práticas mais eficientes e eficazes. Considera-se que a exigência trazida pela nova lei, na habilitação dos proponentes, especialmente, esteja elevando os custos orçamentários e aumentando o tempo de tramitação em processos de contratação de cursos externos.

Palavras-chave: Capacitação de Servidores. Lei 14.133/2021. Treinamento e Desenvolvimento.

1. Introdução

A qualificação contínua dos servidores públicos tem sido um dos pilares fundamentais para o aprimoramento da administração pública brasileira. No contexto da Justiça Federal no Ceará, onde a eficiência, a celeridade processual e a qualidade dos serviços jurisdicionais são metas permanentes, as ações de treinamento e desenvolvimento (T&D) representam instrumentos estratégicos para garantir a efetividade institucional e a valorização do capital humano. Ademais, a crescente demanda social por controle e transparência da aplicação do orçamento público, têm levado os entes federativos à adoção de normas e práticas cada vez mais eficientes e efetivas em licitações e contratos.

A necessidade de maior controle orçamentário resultou, entre outras medidas, na aprovação da Lei nº 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o que tornou mais criterioso o processo interno de contratação de serviços e a aquisição de bens para a Administração Pública. A entrada em vigor da referida lei estabeleceu novo marco jurídico para as contratações, substituindo a antiga Lei nº 8.666/1993 e introduzindo inovações substanciais em termos de governança, critérios de julgamento, gestão de riscos e responsabilização.

Não obstante seu objetivo seja modernizar e tornar mais eficientes os processos de contratação pública, a aplicação da nova lei tem gerado desafios interpretativos e operacionais, especialmente no que diz respeito à contratação de serviços de natureza intelectual, relacionados à capacitação de servidores. A rigidez

nos procedimentos, a exigência de critérios objetivos de seleção e a responsabilização dos agentes públicos podem afetar negativamente a agilidade e a efetividade das ações de T&D no judiciário federal.

Entre novos dispositivos e mecanismos legais de controle, o advento da nova lei resultou na concepção de etapas, ou artefatos (art. 72, da Lei nº 14.133/2021), a serem observados durante a instrução do processo de contratação.

O art. 72 da lei de licitações e contratos estabelece o seguinte (Senado Federal, 2022, p. 70):

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.

[...]

Dessa forma, os objetos de estudo desta pesquisa serão as ações de treinamento e desenvolvimento e os artefatos do processo de contratação dessas ações para capacitação de servidores na Justiça Federal no Ceará, antes e após a entrada em vigor da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

A hipótese de que a exigência na aplicação da nova lei resultou em um incremento de etapas nesses processos de contratação será a referência investigativa desta pesquisa, observando-se a quantidade de artefatos exigidos, os requisitos normativos para aprovação de cada um deles e o tempo de tramitação dos processos. Destarte, este artigo apresenta uma pesquisa com a seguinte questão: qual o efeito da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos na eficiência e efetividade dos cursos para treinamento e desenvolvimento dos servidores da JFCE, comparados com a lei anterior?

As adaptações institucionais, normativas e operacionais são necessárias para que os objetivos estratégicos de desenvolvimento de pessoas não sejam comprometidos. Contudo, os controles rígidos da burocracia, embora necessários para combate à corrupção e ao nepotismo, fazem com que os entes públicos, ao observarem excessivamente o ambiente interno, percam o princípio teleológico de sua missão fundamental: servir, eficientemente, à sociedade.

Segundo Paludo (2022, p. 132, grifo nosso), disfunção burocrática corresponde “ao excesso de regras e regulamentos, ao amontoado de papelório, à **rigidez dos procedimentos**, ao descaso pelo cliente-cidadão etc”.

O processo de contratação de cursos para capacitação de servidores, ainda que por inexigibilidade de licitação (alínea “f”, inc. III, art. 74 da Lei nº 14.133/2021), pode resultar em rigidez excessiva, levando à disfunção burocrática. Na JFCE, o cumprimento dos prazos de contratação direta é de 45 dias, conforme § 4º, art. 46, da Portaria JFCE nº 52/2023 – prazo de validade da proposta para

contratação direta. Dessa forma, o objetivo desta pesquisa, através da análise dos processos internos da JFCE, será investigar como a obrigatoriedade dos artefatos nos processos de contratação de ações de capacitação alterou a dinâmica da área de treinamento e desenvolvimento, observando as seguintes variáveis: números de servidores capacitados, quantidade e diversidade de ações de capacitação promovidas, custos e taxas de capacitação.

O enquadramento da contratação, para fins de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, na hipótese de inexigibilidade de licitação, fora consubstanciada pela Decisão nº 439/1998 do Pleno do Tribunal de Contas da União. Aquela considerou que:

As contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93 (DOU: 23.07.98 *apud* Fernandes, 2006, p. 260).

Considerando que o desenvolvimento de competências, habilidades e atitudes dos servidores públicos é essencial para a inovação, eficiência e qualidade na prestação jurisdicional, torna-se necessário compreender de que forma o novo marco legal interfere nesse processo. A contratação de cursos, instrutorias e demais serviços especializados enfrenta novos desafios de planejamento, escolha técnica e critérios de seleção, que podem representar avanços em termos de governança, mas também entraves burocráticos que afetam a agilidade e a efetividade das ações formativas.

Portanto, esta pesquisa justifica-se pela necessidade de identificação dos artefatos, suas características e a adequação dos processos de contratação de treinamento e desenvolvimento de pessoal, assim como, oferecer subsídios práticos e normativos para o aperfeiçoamento da gestão de T&D na JFCE, em consonância com as exigências legais, os princípios da eficiência, efetividade e a valorização do servidor, preservando-se a observância à gestão de riscos e ao controle interno da instituição, conforme preceitua o parágrafo único do art. 11, da Lei nº 14.133/2021 (Senado Federal, 2022, p. 24):

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

[...]

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no *caput* deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

2. Referencial Teórico

2.1 Nova Lei de Licitações e Contratos

A evolução da Administração Pública, observada nas últimas décadas, exigiu uma reformulação dos dispositivos legais estatais, visando ao atendimento de demandas sociais, como princípios ligados à cidadania, *accountability* e equidade, superando os estágios anteriores da Nova Gestão Pública – Gerencialismo Puro e

Consumerismo – e introduzindo a PSO – *Public Service Orientation*, ou Orientação para o Serviço Público (Paludo, 2022, p. 146, tradução nossa). Nesta, substitui-se a visão de que o contribuinte é um cliente, passando a considerá-lo como cidadão, implementando as noções de bem comum, tratamento isonômico e de prestação de contas por parte dos gestores. Ou seja, o cidadão como titular da coisa pública (Paludo, 2022, p. 146 – 147).

Nesse sentido, segundo esses preceitos e buscando a modernização do Estado brasileiro, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. XXI, possibilita a celebração de contratos administrativos, sem a realização de licitação: contratação direta (Alexandrino e Paulo, 2025, p. 549).

Ademais, ainda sobre o princípio de modernização estatal, a Nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133/2021, publicada em 1º de abril de 2021, veio

Substituir a Lei 8.666/93, a Lei 10.520/2002 e os arts. 1º a 47-A da Lei 12.462/2011 (os arts. 48 e seguintes da Lei 12.462/2011 versam sobre matérias estranhas a licitações e contratos). Entretanto, essa substituição somente ocorreu, por completo, a partir de 30 de dezembro de 2023 (Alexandrino e Paulo, 2025, p. 550).

Não obstante, antes de se abordar o conceito de contratação direta, na Lei 14.133/2021, Alexandrino e Paulo (2025, p. 554 – 555), definem a característica e o princípio finalístico da Licitação como:

A ideia de disputa isonômica ao fim da qual será selecionada a proposta mais vantajosa aos interesses da administração com vistas à celebração, entre ela e o particular vencedor do certame, de um contrato administrativo que poderá ter por objeto obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões de serviços públicos ou locações.

Contrariando a regra geral da realização da licitação, em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público (Alexandrino e Paulo, 2025, p. 589), A Lei 14.133/2021 (assim como a Lei 8.666/93), nos termos do art. 72, prevê situações que ensejam a contratação direta, referindo-se às hipóteses em que a Administração Pública não realiza procedimento licitatório para a contratação de bens ou serviços, por estar autorizada legalmente a dispensar ou não exigir a licitação.

O processo de contratação direta não isenta a administração da formalidade processual, devendo “ser instruído com uma série de documentos, apontados no art. 72 da Lei 14.133/2021” (Alexandrino e Paulo, 2025, p. 589 - 590).

Destarte, a contratação direta:

Pode decorrer de dispensa (art. 74) ou inexigibilidade de licitação (art. 74 e 75), ambas reguladas pela Lei 14.133/2021. Trata-se de uma exceção ao dever constitucional de licitar (art. 37, XXI da CF/88), devendo ser interpretada de **forma restritiva e devidamente motivada** (Amorim, 2022, p. 397, grifo nosso).

A contratação direta de serviços de treinamento e desenvolvimento, para a administração pública, desde que constatada a notória especialização de profissionais ou empresas, está prevista quando configurada a inviabilidade de competição, como fundamento da inexigibilidade de licitação (Alexandrino e Paulo, 2025, p. 590 - 591). O art. 74 da Lei 14.133/2021 assim a define:

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;

[...]

(Senado Federal, 2022, p. 71)

O § 3º do dispositivo supramencionado define a notória especialização como aquela cujo trabalho é essencial e adequado à plena satisfação do objeto do contrato (Alexandrino e Paulo, 2025, p. 591). Para Oliveira (2021, p. 37), a contratação de serviços técnicos voltados à capacitação de servidores “representa uma evolução em relação à jurisprudência anterior que exigia licitação mesmo para serviços dessa natureza”. Complementando este ponto de vista, Justen Filho (2022, p. 215, grifo nosso) afirma que o inciso III, art. 74 da Lei 14.133/2021:

Representa uma revalorização da qualidade técnica na contratação pública, permitindo que serviços como capacitações, treinamentos e consultorias possam ser prestados por profissionais cuja notoriedade seja comprovada, **assegurando um padrão elevado de entrega e especialização.**

Entretanto, a afirmação de evolução, em relação à atual não exigência de licitação, pode encontrar obstáculos quando analisamos o incremento das etapas no processo de contratação direta, entre as Leis 8.666/93 e Lei 14.133/2021:

LEI Nº 14.133/2021	LEI Nº 8.666/1993
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:	Art. 26, Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:
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;	Sem dispositivo legal equivalente.
II – estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;	Sem dispositivo legal equivalente.
III – parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;	Sem dispositivo legal equivalente.
IV – demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;	Sem dispositivo legal equivalente.
V – comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;	Sem dispositivo legal equivalente.
VI – razão da escolha do contratado;	Art. 26, parágrafo único, II – razão da escolha do fornecedor ou executante;
VII – justificativa de preço;	Art. 26, parágrafo único, III – justificativa do preço.
VIII – autorização da autoridade competente.	Sem dispositivo legal equivalente.

Os documentos que passaram a ser exigidos em virtude da nova lei de licitações, nos processos de contratação direta, podem resultar em uma alteração do rito processual.

2.2. Conceito de Treinamento e Desenvolvimento

Elevar a competitividade, continuamente, tornou-se paradigma das organizações em um contexto de rápidas e profundas mudanças em, praticamente, todas as áreas das organizações, sejam estas públicas ou privadas.

O treinamento para execução do trabalho, apenas, não é mais suficiente para a construção de vantagem competitiva. Segundo Chiavenato (2024, p. 336), o conhecimento que gera diferencial sensível é aquele que resulta em melhoria de processos, produção de resultados, adiciona valor e gera riqueza.

Treinar e desenvolver competências são atividades da aprendizagem, neste caso, organizacional. O desenvolvimento de competências individuais implementa o aprendizado da organização. Chiavenato (2024, p. 336-337) defende que o aprendizado resulta em mudança de comportamento de uma pessoa, através da transmissão de informações, desenvolvimento de habilidades, modificação de atitudes, elevação do nível de abstração na construção de conceitos, e construção de competências.

Complementando a visão da aprendizagem organizacional através das pessoas, Senge (2001, p. 37) afirma que “as organizações que realmente terão sucesso no futuro serão aquelas que descobrirem como cultivar nas pessoas o comprometimento e a capacidade de aprender em todos os níveis da organização”. Para Geus *apud* Chiavenato (2024, p. 367), “a habilidade de aprender mais rápido que os concorrentes é a única vantagem competitiva sustentável”.

Ao longo da evolução na Gestão de Pessoas, o foco na preparação para o trabalho está cedendo espaço para o foco nas competências: funcionais, gerenciais, ou de liderança, e individuais (Chiavenato, 2024, p. 337-338). Na Administração Pública, a capacitação dos servidores “evoluiu de uma visão reativa, voltada para necessidades operacionais imediatas, para uma visão proativa, baseada no desenvolvimento de competências críticas para a geração de valor público” (Oliveira, 2015, p. 198).

Ademais, a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP (2006, p. 11) já abordava a mudança no foco das ações de capacitação, deslocando-se “da simples preparação para o exercício de cargos ou funções para o desenvolvimento de competências necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos do Estado”. Cada objetivo estratégico evidencia uma competência a ser desenvolvida, como por exemplo, liderança de equipes: relacionada ao aumento de operações; resolução de problemas: relacionada ao aumento na linha de produtos; habilidade em projetos inovadores: relacionada à melhoria na produtividade; e habilidades de influência: relacionadas à execução eficaz de projetos (Chiavenato, 2024, p. 339).

As quatro etapas do processo contínuo de treinamento, agregando valor, devem refletir uma cultura organizacional comprometida com o aprendizado e com as mudanças, envolvendo o levantamento de necessidades de treinamento atuais e futuras, o programa estratégico para atendê-las, a execução deste e a avaliação dos resultados das ações de treinamento (Chiavenato, 2024, p. 340 - 341). Por sua vez, o desenvolvimento deve contemplar quatro níveis: desenvolvimento de talentos, de

gestores, equipes e organizacional (Chiavenato, 2024, p. 360). Este, tendo como fim e meio a aprendizagem organizacional, serve como um ecossistema, ou rede, para os outros três níveis (Chiavenato, 2024, p. 367).

Com a implementação da doutrina administrativa da Nova Gestão Pública, as tendências de treinamento e desenvolvimento não se restringem às organizações privadas, exigindo tanto destas, como da Administração Pública, soluções. Segundo Chiavenato (2024, p. 354), estas consistem em identificar e explorar capacidades distintas; desenvolver sistemas multiplicadores de talentos; promover cultura de inovação, aprendizado e excelência; e intensificar a densidade dos relacionamentos internos.

Em suma, a relação entre treinamento e desenvolvimento é de interdependência, na medida em que o desenvolvimento pressupõe condições prévias de treinamento. Além da educação continuada, orientação para o futuro e o longo prazo, o desenvolvimento foca na aquisição de competências duráveis (Chiavenato, 2024, p. 361). A importância dessa aquisição é ratificada no que concerne à Administração Pública. Santos e Barreto (2023, p. 224) afirmam que “a busca por vantagem competitiva no setor público passa pelo desenvolvimento de competências críticas e duráveis nos servidores, especialmente aquelas ligadas à inovação, à ética e à inteligência institucional”.

2.3. Ações de Treinamento e Desenvolvimento na Justiça Federal no Ceará

Visando à formação, ao aperfeiçoamento profissional e ao desenvolvimento gerencial dos servidores, a fim de prepará-los para o desempenho de atribuições de maior complexidade e responsabilidade (CJF, 2022, p.1), o Conselho de Justiça Federal – CJF estabeleceu o Plano Nacional de Capacitação dos servidores do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º graus, com as seguintes diretrizes (CJF, 2022, art. 2º):

- I – promover a educação continuada e o aprimoramento da formação permanente, preferencialmente por meio de metodologia interdisciplinar;
- II – utilizar prática pedagógica fundada na abordagem de competências, na integração entre a teoria e a prática e no protagonismo do aluno;
- III – capacitar os servidores com fundamento no conhecimento teórico-prático capaz de impulsionar o aprimoramento do trabalho e a mudança organizacional, de forma a contribuir com a missão da Justiça Federal;
- IV – utilizar práticas pedagógicas promovidas em espaços de intercâmbio por meio de estratégias do compartilhamento de aprendizagens;
- V – promover a construção e o processo de aprendizagem por meio da interação dos conhecimentos prévios dos servidores-alunos para formação de novos significados e conhecimentos.

A ação educacional é uma das ferramentas utilizadas para promover a educação continuada no âmbito do CJF, e, consequentemente, da JFCE, referindo-se a um conjunto:

Articulado de atividades individuais e ou grupais de ensino-aprendizagem, com vistas à socialização, exteriorização, combinação e internalização de conhecimentos, habilidades e atitudes considerados valiosos para o trabalho e para a vida profissional (CJF, 2022, art. 4, inc. I).

Atualmente, a JFCE promove quatro modalidades de treinamento e capacitação/aperfeiçoamento para os servidores ativos do quadro: cursos internos, externos, *in company* e regionais; como outrora citados, contratados por

inexigibilidade de licitação, conforme alínea “f”, inc. III, do art. 74, da Lei 14.133/2021 (Brasil, 2022, p. 71).

No âmbito do referido Plano Nacional de Capacitação dos servidores, a ação interna deve ser:

Planejada, coordenada e promovida pela área de capacitação da Justiça Federal, para turmas fechadas ou como ações especiais (seminários, congressos, palestras e similares), realizada ou não em suas dependências, com recursos próprios ou em regime de cooperação com outros órgãos [...] (CJF, 2022, art. 4º, inc. VI)

Ademais, os cursos internos são ações oferecidas pelo próprio órgão, em formato de instrutoria interna para servidor que “atuar como instrutor em curso de formação, de desenvolvimento ou de treinamento regularmente instituído no âmbito da administração pública federal” (Brasil, 2022, art. 2º, inc. I).

Para fins do disposto no inciso supramencionado, considera-se instrutoria o exercício das seguintes atividades, modalidade presencial ou à distância (Brasil, 2022, art. 2º, parágrafo único):

- I - ministração de aulas;
- II - desenho instrucional;
- III - orientação de trabalho de conclusão de curso de pós-graduação;
- IV - tutoria;
- V - monitoria;
- VI - orientação para liderança; e
- VII - mentoria.

Não obstante, a inexistência de expertise interna sobre determinado tema ou área estratégica exige, muitas vezes, a contratação de cursos externos, de forma a garantir a efetividade das ações de capacitação. Nesse contexto, a Lei 14.133/2021, art. 74, inc. III, permite a contratação direta de serviços técnicos especializados de treinamento e aperfeiçoamento, quando o contratado for de notória especialização (Senado Federal, 2022, p. 71).

Justen Filho (2022, p. 34) também reforça que a contratação de especialistas externos não apenas é legítima, mas essencial quando se objetiva promover o interesse público e a melhoria da eficiência administrativa: “a nova Lei de Licitações reafirma a valorização da capacitação dos agentes públicos, vinculando-a ao desempenho funcional [...]”.

Quando não há instrutoria interna apta a suprir as necessidades específicas de capacitação, a contratação de cursos externos torna-se não só justificável, mas estratégica. Como prevê a Instrução Normativa nº 21/2022 da ENAP, a atuação como instrutor no âmbito da Administração Pública deve ocorrer em cursos “regularmente instituídos”, e a ausência de tal oferta interna pode justificar a busca por capacitações externas especializadas (BRASIL, 2022, art. 2º).

Destarte, no âmbito do Conselho de Justiça Federal, o evento externo:

Está regulamentado na Seção III, da Portaria do Conselho de Justiça Federal nº 316, de 4 de setembro de 2013. Considera-se evento externo aquele organizado e certificado por instituição pública ou privada que não o CJF, isenta ou não de ônus (CJF, 2025).

O curso externo pode ainda ser definido como a ação “aberta ao público em geral, aquela integralmente promovida e organizada por outra instituição de caráter público ou privado” (CJF, 2022, art. 4º, inc. VII).

Por sua vez, cursos *in company* são ações de treinamento e desenvolvimento personalizadas, ou customizadas, realizadas na infraestrutura da Justiça Federal, conforme necessidades específicas das áreas demandantes. São

ações internas em que ocorre a contratação de serviços prestados por terceiros - pessoa física ou jurídica, pública ou privada (CJF, 2022, art. 4º, inc. VI).

Os cursos *in company*, geralmente, ocorrem quando após o levantamento de necessidades de treinamento foram identificadas necessidades semelhantes na mesma unidade administrativa, ou jurisdicional. O método de levantamento utilizado pela JFCE consiste na manifestação de cada gestor de unidade acerca daquilo que este acredita ser necessidade de treinamento/capacitação, e está previsto na “literatura” organizacional (Chiavenato, 2024, p. 342).

A Resolução do CJF em estudo (nº 788/2022) não apresenta uma definição específica e delimitada acerca de cursos regionais. Contudo, o Relatório de Gestão do CJF apresenta o seguinte conceito: cursos regionais são “eventos de capacitação promovidos no âmbito das regiões dos Tribunais Regionais Federais, com recursos orçamentários descentralizados pelo Conselho da Justiça Federal” (CJF, 2022, p. 15).

Da mesma forma, somente no Relatório de Gestão da JFCE encontra-se uma definição mais específica sobre a responsabilidade pela promoção dessas ações e sua finalidade (JFCE, 2021, p. 27):

“[...] participação de servidores em cursos regionais promovidos pela Escola de Magistratura Federal da 5ª Região (ESMAFE/5ª), com recursos descentralizados do CJF, voltados à capacitação técnica e ao desenvolvimento de competências específicas da Justiça Federal”.

Por fim, Araújo (2020, p. 88) apresenta um conceito vinculado à Política Nacional de Capacitação e ressalta a efetividade dessas ações: “os cursos regionais representam uma descentralização estratégica da política nacional de capacitação da Justiça Federal, promovendo maior aderência às realidades locais e fortalecendo a integração regional dos servidores e magistrados”.

3. Metodologia

A pesquisa será qualitativa e descritiva com revisão bibliográfica integrativa como fundamentação teórica de estudo de caso. Segundo Yin (2015, p. 32), “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto não estão claramente definidos”.

Dessa forma, serão analisados e comparados os processos de contratação de cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal da Justiça Federal no Ceará (cursos internos, externos, *in company* e regionais), durante a vigência das Leis nº 8.666/93 e nº 14.133/2021.

A amostra resultou da análise de quatro processos antes e quatro processos após a exigência de aplicação da nova lei de licitações e contratos, Lei 14.133/2021 – um processo para cada tipo de curso, e as etapas/documentos exigidas no processo de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, art. 74 da Lei 14.133/2021.

Os processos de contratação internos serão escolhidos aleatoriamente durante a vigência e aplicação efetiva de cada lei e serão comparados acerca da quantidade de documentos necessários à contratação e o período compreendido entre a criação do processo (protocolo) e sua conclusão, considerando esta a liquidação de despesa decorrente da contratação dos cursos, ou, na falta desta, o empenho da despesa, ou, em último caso, a publicação do contrato no Diário Oficial da União, ou no Diário Eletrônico Administrativo da Seção Judiciária do Ceará.

A fim de análise da eficiência e eficácia, e dos impactos da Lei 14.133/2021, também serão analisados a quantidade de ações de treinamento e desenvolvimento ofertada pela JFCE, a diversidade dessas ações, a quantidade de servidores treinados e os custos totais, considerando os exercícios financeiros entre 2023 e 2025. Estes exercícios, da mesma forma, serão referências para análise dos processos escolhidos – quatro por exercício.

4. Análise e Resultados

Os dados e as informações desta seção foram obtidos a partir de análise de processos de contratação de ações de capacitação da Justiça Federal No Ceará e de documento utilizado na reunião de encerramento do exercício 2024, do Núcleo de Gestão de Pessoas do referido órgão (JFCE, 2024).

4.1. Cursos Internos

Em 15 de junho de 2023, ainda sob a aplicação da Lei 8.666/93, foi iniciado o processo administrativo destinado à contratação do curso interno, na JFCE, intitulado “Atendimento ao Cidadão e Acessibilidade”, com carga horária total de 5h, para cada turma.

Analisando-se o processo de contratação, verificou-se que foram incluídos, na fase introdutória, o Documento de Formalização De Demanda – DFD, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Projeto Básico, Mapas de Riscos. Na fase seletiva e de avaliação legal e orçamentária, foram incluídos Informação sobre a Disponibilidade Orçamentária e Parecer da Assessoria Jurídica ratificando a razão de escolha do contratado e a contratação por inexigibilidade. Ressalta-se que quase todas as etapas elencadas, apesar da não obrigatoriedade da nova lei, à época da contratação, não estavam previstas no art. 26 da lei supramencionada (MPPR, 2021, p. 91-92).

O empenho da despesa referente à contratação foi lançado em 18 de agosto de 2023, o que totaliza a tramitação em 64 (sessenta e quatro dias).

Em 26 de fevereiro de 2024, sob a aplicação obrigatória da Lei 14.133/2021, foi iniciado o processo administrativo destinado à contratação do curso interno, na JFCE, intitulado “Liderança: autoconhecimento e ferramentas de gestão”, com carga horária total de 20h, para cada turma.

Em relação ao processo de 2023, verifica-se na fase introdutória a substituição do projeto básico pelo Termo de Referência e a inclusão de Cronograma. Na fase seguinte, observou-se, pelo fato da instrutoria não ter sido realizada por servidor do quadro da JFCE, o acréscimo de análises de propostas comparativas, para justificar a escolha do contratado, e com isso, atendendo integralmente ao art. 72 da Lei 14.133/2021 (MPPR, 2021, p. 91-92).

O empenho da despesa referente à contratação foi lançado em 24 de abril de 2024, o que totaliza a tramitação em 58 (cinquenta e oito dias).

4.2. Cursos Externos

As etapas presentes no curso externo contratado em 2023 são praticamente as mesmas do citado curso interno contratado no mesmo ano, com a diferença que houve a inclusão de Cronograma de Contratação e Propostas

Comparativas, em observância à Lei 14.133/2021, apesar da não obrigatoriedade de sua aplicação.

Em resumo, a contratação do curso “Formação *Specialist* em Sucesso e Experiência do Cliente ou Usuário - CS e CX”, para quatro servidores, iniciou em 28 de novembro de 2023 e foi finalizada em 29 de dezembro de 2023, totalizando 31 (trinta e um) dias de tramitação.

Assim como nos cursos internos supramencionados, com a obrigatoriedade da nova lei de licitações e contratos, houve a substituição do Projeto Básico pelo Termo de Referência. Em relação ao processo de contratação do curso externo, em 2023, não foi apresentado o Cronograma de Contratação. As demais etapas permaneceram inalteradas, tanto em relação aos cursos internos, como em relação ao curso externo mencionado.

Em suma, a contratação do “Curso de Formação de Instrutores/Multiplicadores de Tecnologias Não Letais e *Spark*”, conforme obrigatoriedade da Lei 14.133/2021, para dois servidores, iniciou em 19 de fevereiro de 2025 e foi finalizada em 27 de maio de 2025, totalizando 97 (noventa e sete) dias de tramitação.

4.3. Cursos *in company*

Assim como nas duas modalidades anteriores, antes da obrigatoriedade da Lei 14.133/2021, o processo de contratação de curso interno *in company* manteve a etapa de Projeto Básico, sem alteração quanto à denominação e à quantidade dos demais documentos processuais averbados.

Dessa forma, o “Curso de Reciclagem para Manutenção da Gratificação por Atividade de Segurança (GAS) 2023 - Modalidade EAD”, com carga horária de 30h, para 70 servidores, iniciou em 03 de maio de 2023 e foi concluído em 22 de setembro de 2023, totalizando 142 (cento e quarenta e dois dias).

Para o mesmo curso, realizado em 2024, ação de treinamento periódica, ratifica-se a substituição outrora mencionada do Projeto Básico pelo Termo de Referência, apesar do inc. I, do art. 72 da Lei 14.133/2021 (Senado Federal, 2022, p. 70) elencar ambos os documentos. O processo de contratação ocorreu entre 06 de maio de 2024 e 24 de setembro do mesmo ano, totalizando 141 (cento e quarenta e um) dias.

4.4. Cursos Regionais

Conforme abordado anteriormente, estas ações são promovidas no âmbito das regiões dos Tribunais Regionais Federais, voltadas à capacitação técnica de interesse do tribunal e em consonância com diretrizes do Conselho da Justiça Federal.

Geralmente, o processo de contratação é conduzido diretamente pelo Tribunal, sem acesso às Seções Judiciárias, o que pode prejudicar a observância e comparação entre os dispositivos referentes à documentação averbada, entre a lei anterior e a atual, na contratação direta.

Independentemente, analisaram-se dois processos: em 2023, o CJF realizou o “2º Simpósio sobre Licitações e Contrato da Justiça Federal”, em Brasília-DF. Foram destinadas 7 (sete) vagas para cada TRF e 2 (duas) vagas para cada Seção Judiciária. Dessa forma, o TRF 5ª Região instruiu processo para divulgação e requerimento de inscrições entre as seis Seções que compõem a área de atuação

do Tribunal: Ceará, Rio Grande do norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe. Para fins de análise, consideramos como período de tramitação o decorrido entre o protocolo do processo, 03 de julho de 2023, e o Despacho ou Certidão de encerramento, 04 de janeiro de 2024, totalizando 185 (cento e oitenta e cinco) dias.

Por sua vez, no processo protocolado em 2024, “Curso Identidade de Gênero - histórias, conceitos e trajetórias”, cada Seção Judiciária teve que realizar o próprio processo de contratação das horas de coordenação da turma regional da respectiva Seção, o que levou à averbação dos artefatos e da tramitação prevista no art. 72 da Lei 14.133/2021. O curso, com carga horária total de 10h e ofertado para 20 vagas, na SJCE, foi objeto de contratação em processo iniciado em 23 de maio de 2024 e concluído em 17 de fevereiro de 2025, totalizando 270 (duzentos e setenta dias).

A seguir, apresenta-se o seguinte quadro comparativo:

	TEMPO DE TRAMITAÇÃO EM DIAS			
Leis/Cursos	Internos	Externos	<i>In Company</i>	Regionais
8.666/1993	64	31	142	185
14.133/2021	58	97	141	270
Diferença	6	66	1	85

Tabela 2. Fonte: elaborado pelo autor

A eficiência e eficácia do setor de treinamento e desenvolvimento em um órgão da Administração Pública podem ser diretamente impactadas com a renovação da legislação pertinente à contratação de ações de capacitação. Destarte, realizou-se levantamento da Gestão das Ações Educacionais contratadas pela JFCE nos exercícios financeiros de 2023 e 2024 (JFCE, 2024, p. 7).

No primeiro destes, foram realizadas **29 ações de capacitação**, com **592 servidores treinados**, com repetição; e com custo orçamentário de **R\$ 420.000,00** (quatrocentos e vinte mil reais). A **taxa de capacitação** de servidores em 2023 ficou em **66,3%**.

No ano seguinte, foram realizadas **46 ações de capacitação**, com **720 servidores capacitados**, com repetição; e com custo orçamentário de **R\$ 586.074,37** (quinhentos e oitenta e seis mil, setenta e quatro reais e trinta e sete centavos). A **taxa de capacitação** de servidores em 2024 ficou em **81,08%**.

5. Conclusão

Através do levantamento e da análise dos dados apresentados, verifica-se, primeiramente, que o acréscimo de requisitos trazidos pela Lei 14.133/2021, nas contratações diretas, por inexigibilidade, de ações educacionais, foi irrisório, no âmbito da JFCE, tendo em vista que a instituição optou pelo cumprimento da nova lei, a partir de sua entrada em vigor, em 01 de abril de 2021, efetuando ajustes como a substituição do projeto básico pelo termo de referência.

Acerca do período de tramitação, observa-se que em relação à contratação de cursos internos, incluindo os *in company*, a eficiência foi mantida. Contudo, as contratações de cursos externos, incluindo as regionais, tiveram um aumento, com a obrigatoriedade da nova lei, de 212,90% e 45,94%, respectivamente. O aumento do tempo de tramitação eleva os custos operacionais, reduzindo a eficiência, assim como, pode reduzir a quantidade de servidores capacitados, prejudicando a eficácia do setor de T&D. Não obstante, se não houve

mudanças significativas nas etapas de contratação durante a mudança da legislação, o que explicaria a redução da eficiência? Malgrado a limitação da amostra, a Lei 14.133/2021, de fato, trouxe mudanças relevantes, em relação aos requisitos de habilitação do contratado, previstos nos arts. 62 e 63. Este dispositivo, por exemplo, não possuía outro equivalente na lei anterior (MPPR, 2021, p. 80).

Analisando-se os relatórios de gestão de treinamento e desenvolvimento, nos exercícios de 2023 e 2024, nota-se relevante aumento da eficácia organizacional, principalmente, nas etapas de programação e implementação das ações educativas, o que resultou na elevação do quantitativo das ações de treinamento, de servidores capacitados e da taxa de capacitação. Visando calcular a taxa de eficiência, dividiram-se, primeiramente, os custos orçamentários de cada ano pelo respectivo número de servidores treinados, e depois, dividiram-se aqueles pela respectiva quantidade de ações de capacitação. Por fim, dividiu-se o número de servidores treinados pela quantidade de ações. Os resultados foram os seguintes:

Exercícios	Custo/Ação T&D	Custo /Nº Servidores	Nº Servidores/Nº Ações
2023	R\$ 14.482,76	R\$ 709,46	20,41
2024	R\$ 12.740,75	R\$ 814,00	15,65

Tabela 3. Fonte: elaborado pelo autor

Observa-se que houve uma melhoria da eficiência em relação ao custo das ações de treinamento, ou seja, ofertaram-se mais ações com menor comprometimento orçamentário, em média. Não obstante, constata-se uma redução da eficiência quando se analisa o custo da ação por servidor e a quantidade de servidores treinados por curso. Isso pode significar um incremento de ações customizadas/personalizadas, ofertadas através de cursos externos, destinadas ao T&D em nível gerencial e estratégico, voltadas a grupo específico de servidores.

O aumento da quantidade de ações educativas, relacionada com a diminuição de servidores capacitados, por curso, e os custos dos treinamentos externos, especialmente os regionais, por envolverem aquisições de diárias, passagens e inscrições, explicam essa “fórmula paradoxal”, que ampliou a oferta de cursos, mas reduziu a quantidade relativa de servidores capacitados, entre os exercícios financeiros em análise, diminuindo a eficiência, mas ampliando a eficácia da Gestão de T&D, na JFCE, em especial, ao se comparar a taxa de capacitação.

Conforme exposto, concluiu-se que a obrigatoriedade de aplicação da nova lei de licitações e contratos (Lei 14.133/2021), ao elevar os custos das contratações de cursos externos, com a implementação de mais etapas no processo de contratação e maior rigor na habilitação das propostas, reduziu a eficiência da seção de T&D da Justiça Federal no Ceará. O aumento da eficácia pode ser explicado pela melhoria do processo de treinamento (JFCE, 2024, p. 7), especialmente, em relação às fases de levantamento das necessidades, elaboração do projeto e execução do programa.

Os desafios da pesquisa requerem complementação, ampliação da amostra, com inclusão de outros métodos para coleta de dados. Fatores não considerados podem ter influência sobre os resultados, como as metas definidas no plano estratégico da instituição. Variáveis intervenientes também podem ser consideradas, como introdução de novas tecnologias ou alteração nos processos de trabalho.

Referências

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 34. ed., ver. e atual. Rio de Janeiro: Método, 2025.

AMORIM, Victor. **Nova Lei de Licitações Comentada**. Salvador: Juspodivm, 2022.

ARAÚJO, Luciana P. **Capacitação e Desenvolvimento no Poder Judiciário Federal**: diretrizes, impactos e desafios. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

BRASIL. Escola Nacional de Administração Pública. **Instrução Normativa nº 21, de 1º de novembro de 2022**. Dispõe sobre a atuação de servidores como instrutores em ações de desenvolvimento. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 nov. 2022. Art. 2º, I.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. **Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal – PNDP**: fundamentos e diretrizes. Brasília: ENAP, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**: o novo papel da gestão do talento humano. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Evento externo**. Brasília. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/eventos/eventos-externos#:~:text=O%20Evento%20Externo%20est%C3%A1%20regulamentado,comissinados%2C%20requisitados%20e%20sem%20v%C3%ADnculo>. Acesso em: 7 maio 2025.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Relatório de Gestão 2022**. Brasília: CJF, 2023. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br>. Acesso em: 23 jul. 2025.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Resolução nº 782/2022**. Dispõe sobre o Plano Nacional de Capacitação dos Servidores do Conselho e da Justiça Federal de 1º e 2º grau – PNC. Brasília: CJF, 2022. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20782-2022.pdf>. Acesso em: 9 jul. 2025.

FERNANDES, B. H. R. **Gestão de Pessoas**: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 14.133/2021)**. Revista de Direito Administrativo e Constitucional, Belo Horizonte: Fórum, ano 22, n. 89, p. 11–40, jan./mar. 2022.

JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ. **Portaria nº 52**, de 03 de abr. 2023. Trata da aplicação da Lei nº 14.133, de 1º.4.2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), no âmbito da Justiça Federal no Ceará, e dá outras providências. Fortaleza: JFCE, 2023. Disponível em: <https://www.jfce.jus.br/documento/portaria-52-2023/#:~:text=Objeto%3A,Cear%C3%A1%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: 7 maio 2025.

JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ. **Relatório de Gestão – Exercício de 2021**. Fortaleza: JFCE, 2022.

JUSTIÇA FEDERAL NO CEARÁ. **Reunião de encerramento do exercício 2024**. Núcleo de Gestão de Pessoas. Fortaleza: JFCE, 2024. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1C2cKDr2i7xTNqP8hEydCsLznswoy8xy/view?usp=sharing>. Acesso em: 18 jul. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. **Quadro comparativo dos artigos da Nova Lei de Licitações**: primeira análise da Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos e sua correspondência com os artigos da Lei Federal nº 8.666/1993. Curitiba: CAOP, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio de. **A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: primeiras impressões e desafios. Revista Brasileira de Licitações e Contratos – RBLC, Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 2, p. 27–44, 2021.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Gestão estratégica de pessoas: fundamentos e tendências**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PALUDO, Augustinho. **Administração Pública**. 10. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. 672 p.

SANTOS, A. M.; BARRETO, M. T. **A busca por vantagem competitiva no setor público por meio do desenvolvimento de competências críticas**. Gestão e Planejamento, Salvador, v. 24, n. 2, p. 215–230, 2023.

SENADO FEDERAL. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133/2021. 2. ed. Brasília-DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2022. 136 p.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização de aprendizagem. 9. ed. São Paulo: Editora Best Seller, 2001.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.