

PARECER JURÍDICO Nº 10/2026

Processo nº: 766/2026

Requerente: Secretaria Municipal de Gestão Estratégica.

Assunto: Dispensa de licitação, art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE. Inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, para de curso de formação, capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, pregoeiro, agentes de contratação e equipes de apoio, lotados no departamento de compras e licitação do município de Itumbiara. Pelo prosseguimento, com recomendações.

I – GENERALIDADES DA MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA

I.1. Dos tipos de contratação direta

Com caráter de excepcionalidade, a Lei Federal nº 14.133, de 2021, prevê situações em que é ressaltado o princípio da obrigatoriedade da licitação, nas quais há a dispensa ou a inexigibilidade do processo licitatório.

A dispensa contempla situações em que a licitação seria viável, mas, por opção do legislador, é afastada, nos casos taxativamente previstos no artigo 75 da referida lei.

Já a inexigibilidade ocorre em situações em que a licitação não é possível, em razão de não haver a possibilidade da competição inerente ao procedimento licitatório. Assim, o fato determinante para que seja inexigível a licitação é a inviabilidade da competição, estando as hipóteses exemplificativas no art. 74 da lei 14.133/2021.

I.2. Do procedimento legal para a contratação direta

Objetiva-se a análise jurídica que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, *in verbis*:

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.

Nota-se que a hipótese de inexigibilidade de licitação em análise refere-se à contratação direta de empresa para a realização de curso de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento profissional, com evento denominado “Pregoeiros

Summit 2026”. O evento tem como objetivo promover a qualificação dos servidores, com palestra com foco em licitações e contratos administrativos, abrangendo temas relacionados à lei nº 14.133/2021, governança, planejamento das contratações, atuação do pregoeiro e do agente de contratação, gestão e fiscalização de contratos, contratação direta, inovação tecnológica aplicada às compras públicas e atualização jurisprudencial.

Cabe mencionar a definição de Marçal Justen Filho¹ quanto à singularidade como a impossibilidade de encontrar um objeto substituto dentro de um mesmo gênero, destacando a importância da identidade específica do objeto para a Administração Pública.

Dessa forma, em conformidade com o que dispõe expressamente a Lei nº 14.133/2021, resta evidenciado que, no caso em análise, a empresa tem atestado de exclusividade do curso a ser ministrado e demonstra capacidade técnica para realizar o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, consoante atestados apresentados.

Destaca-se que os palestrantes confirmados no folder do evento, tais como Joel de Menezes Niebuhr, doutor em Direito Administrativo; Benjamin Zymler, Ministro do Tribunal de Contas da União; e Vinicius Geronasso, especialista em Gestão Pública, entre outros profissionais renomados nas áreas de licitações e contratações públicas, demonstram a elevada capacidade técnica do corpo de palestrantes para atender à demanda proposta.

I.3. Da natureza do parecer jurídico na contratação direta

Do procedimento previsto para a contratação direta, em seu art. 72, inciso III, verifica-se que o parecer jurídico consta dentre os documentos obrigatórios do processo.

Ainda, sobre o parecer jurídico em processo de contratação pública, a previsão expressa consta no art. 53 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, sendo a redação da seguinte forma:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, **que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.**

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também **realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de**

¹ Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. ed. 19. Revista dos Tribunais-P. RL-1.8

cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

Assim, verifica-se que, de maneira geral, a obrigação é que conste parecer jurídico nos processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade, sendo que a obrigatoriedade do parecer da assessoria jurídica está na análise das minutas dos editais de licitação, bem como dos contratos, acordos, convênios e ajustes.

Com efeito, o artigo 53 em seu §5º descreve quando será dispensável a análise jurídica;

“é dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico”.

Dessa forma, na modalidade de contratação direta, a assessoria jurídica, se instada a se manifestar, realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação, redigindo sua manifestação em linguagem simples e compreensível.

II – DO CASO APRESENTADO PARA ANÁLISE JURÍDICA

Feitas as considerações gerais sobre a contratação direta, bem como sobre a natureza deste parecer, considerando que a autoridade solicitou análise deste órgão de assessoramento jurídico, cabe apreciação do caso concreto.

A Secretária Municipal de Gestão estratégica solicitou a contratação de curso de formação de Pregoeiros, Agentes de Contratação e Equipes de Apoio, fornecido pelo CEAP BRASIL, que ocorrerá nos dias 25 e 27 de fevereiro de 2026, na cidade de Florianópolis/SC, com a participação de 09 (nove) servidores do Departamento de Compras e Licitações do Município.

Nesse sentido, a Secretaria justificou a necessidade de a Administração Pública Municipal promover a qualificação dos servidores que atuam diretamente nas compras públicas do Município de Itumbiara/GO, especialmente aqueles lotados no Departamento de Compras e Licitações.

Conforme consignado pela Secretaria, as recentes transformações e atualizações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 exigem a adoção de adequações por parte dos referidos servidores, a fim de assegurar a continuidade dos serviços prestados ao Município em estrita observância às normas legais vigentes. Assim, ressaltou-se a necessidade de que os agentes públicos envolvidos, tanto na fase interna das licitações quanto na gestão contratual, tenham acesso a mecanismos e conteúdos atualizados que auxiliem a correta tramitação dos processos e o adequado fluxo interno dos procedimentos licitatórios municipais.

Para análise do processo de contratação, tem-se que verificar se o mesmo foi instruído em conformidade com o artigo 72 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e com o art. 12 do Decreto Municipal nº 98, de 2023, como se passa analisar:

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc./fls.)
1. Capa do processo	Sim	Evento 0077498
2. Pedido de compras instrumentalizado no sistema estruturante de tecnologia da informação utilizado para execução orçamentária	Sim	Evento 0078172
3. Documento de Formalização da Demanda - DFD	Sim	Evento 0078177 (Fls. 01/02)
4. Estudo técnico preliminar	Não	Evento 0077501 (01/08)
5. Mapa de Gerenciamento de Riscos	Sim	Evento 0077506 (fls. 01/05)
6. Justificativa de Notória especialização	Sim	Evento 0077512 (fls. 01/03)
7. Documentos de Habilitação (Contrato Social, Certidões de regularidade fiscal e trabalhista, declarações (inexistências de fatos impeditivos, de notória especialização, de exclusividade, de enquadramento, entre outros)).	Sim	Evento 0077515 (fls. 01/31)
8. Proposta	Sim	Evento 0077519 (fls. 01/03)
9. Folder evento (identificação de palestrantes)	Sim	Evento 0077522 (fls. 01/08)
10. Termo de Referências	Não	Evento 0077560 (fls. 01/15)
11. Atestados de capacidade técnica	Sim	Evento 0077563 (fls. 01/07)
12. Portaria de nomeação de servidor	Sim	Evento 0077574 (fls. 01/02)
13. Certidão Orçamentária (Previsão de adequação com o PPA, com a LDO, com a LOA e com o PCA)	Sim	Evento 0078172
14. Ofício nº 006/2026-DEPCOMP	Sim	Evento 0078195

Por derradeiro, os presentes autos foram distribuídos ao advogado signatário para análise e emissão de parecer jurídico prévio, nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Esse é, em suma, o relatório.

III. DA ABRANGÊNCIA DA ANÁLISE JURÍDICA

A modalidade de contratação utilizada pela agente solicitante foi a inexigibilidade de licitação, com base no inciso III, alínea f, do artigo 74, da Lei 14.133/2021.

Entende-se, portanto, que o inciso III, alínea f do artigo mencionado, remete a necessidade de comprovação de que a contratação do serviço seja necessariamente feita com contratada especializada e de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, sendo que a comprovação da notória especialização se dá por meio do estabelecido no §3º do mesmo artigo, sendo assim segue:

§ 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.

Observa-se, que a Secretaria Municipal de Gestão Estratégica apresentou a justificativa para a escolha do fornecedor, fundamentando-a na existência de corpo docente de notória especialização, vinculado a evento de natureza singular, com programação previamente definida. Segundo consignado pela Secretaria, a notória especialização resta caracterizada pela qualificação técnica, produção intelectual, experiência profissional e reconhecimento nacional dos palestrantes que integram a programação do evento, conforme amplamente divulgado no folder institucional do Pregoeiros Summit 2026.

Ainda conforme a justificativa apresentada, a conjugação entre evento estruturado, programação exclusiva, palestrantes de notória especialização e metodologia própria inviabiliza a comparação com cursos genéricos, atendendo, assim, aos requisitos legais para a contratação direta, em consonância com o entendimento consolidado dos órgãos de controle.

IV. DOS DOCUMENTOS QUE INSTRUEM OS AUTOS

IV.1. Dos instrumentos padronizados que devem ser utilizados

Para a realização da presente licitação, foram padronizados, além dos artefatos de planejamento, que deverão ser observados pelos agentes de planejamento e de contratação.

Para a realização de contratações por meio de dispensa/inexigibilidade, deverão ser utilizados as minutas-padrão dos seguintes documentos: (i) Documento de Solicitação de Demanda - DFD; (ii) Estudo Técnico Preliminar – ETP; (iii) Mapa de Gerenciamento de Riscos – MGR; (iv) Termo de Referência - TR; (v) Minuta de contrato.

Note que o processo instruído com os documentos padronizados e necessários por este órgão de assessoramento jurídico.

Restando ausente a minuta de contrato, que deverá ser analisada.

IV.2. Do planejamento das contratações

Nos termos da Lei Federal nº 14.133, de 2021, mesmo nos casos de contratação direta por inexigibilidade, é obrigatória a observância das diretrizes estabelecidas para a fase preparatória da contratação pública, com a devida compatibilização ao Plano de Contratações Anual – PCA, conforme o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e o art. 4º do Decreto Municipal nº 45, de 2024, além do alinhamento com as leis orçamentárias vigentes.

A fase preparatória da contratação direta deve demonstrar o atendimento à necessidade da administração pública, observando aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão que possam influenciar na definição do objeto e na justificativa da inexigibilidade. Mesmo sem a competição entre fornecedores, é essencial que o processo esteja devidamente instruído com elementos que atestem a singularidade do objeto e/ou a notória especialização do contratado, conforme o art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

A identificação da demanda é realizada por meio do Documento de Formalização da Demanda – DFD, que descreve o problema a ser solucionado e apresenta a justificativa da contratação. A partir disso, elabora-se o Estudo Técnico Preliminar – ETP, que fundamenta tecnicamente a necessidade de contratação direta, demonstrando a inviabilidade de competição no caso concreto. Também deve ser elaborado o Mapa de Gerenciamento de Riscos – MGR, contendo as medidas de mitigação de riscos contratuais.

Ainda que não haja licitação, deve-se realizar uma pesquisa de preços que comprove a compatibilidade do valor contratado com o praticado no mercado, conforme exigido pelo §1º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. O Termo de Referência – TR deve detalhar o objeto da contratação, os resultados esperados e os critérios de medição e pagamento, de forma a garantir o atendimento ao interesse público.

Em linhas gerais, a instrução do processo de contratação deve revelar esse encadeamento lógico, partindo-se do preenchimento do Documento de Formalização da Demanda – DFD (que apresenta o problema a ser solucionado e a justificativa), passando pelo Estudo Técnico Preliminar – ETP, pelo Mapa de Gerenciamento de Riscos – MGR e pelo Termo de Referência – TR, pela pesquisa de preços (com a justificativa do seu processamento), para, posteriormente, formalizar a contratação.

IV.2.1. Do Documento de Formalização da Demanda - DFD

O Documento de Formalização da Demanda – DFD é o documento obrigatório para o início dos trabalhos pertinentes ao início da fase interna da contratação, conforme se extrai do inciso VII do art. 12 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

Impende destacar que, segundo o art. 21 do Decreto Municipal nº 45, de 2024, é o instrumento hábil a ensejar a formalização do pedido inicial para abertura

2 BRASIL. Decreto Municipal nº 45, de 2024. Regulamenta o procedimento das licitações e contratações públicas a que se refere a Lei Federal nº [14.133](#), de 2021, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em:

do processo de contratação e deve informar os elementos essenciais para individuar o objeto a ser contratado, a justificativa da contratação e a dotação a ser utilizada para serem realizadas as despesas.

Ademais, consoante dispõe o parágrafo único do mesmo dispositivo, o modelo de DFD encontra-se padronizado no Anexo I do Decreto Municipal nº 338, de 20233, e deverá ser seguido e preenchido pelos agentes públicos encarregados do planejamento das contratações e ratificado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade da Administração Pública Municipal.

No caso em tela, constata-se presente o DFD encontra-se preenchido pelo órgão demandante no modelo padronizado pelo Município em ato administrativo próprio, razão pela qual, encontra-se em conformidade com as diretrizes apontadas pela Administração Pública Municipal.

IV.2.2. Estudo Técnico Preliminar - ETP

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante ou a equipe de planejamento da contratação elaboram o estudo técnico preliminar. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

O ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido.

Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Por sua vez, o artigo 18, §1º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

§1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do *caput* deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

<https://leismunicipais.com.br/a/go/i/itumbiara/decreto/2024/5/45/decreto-n-45-2024-regulamenta-o-procedimento-das-licitacoes-e-contratacoes-publicas-a-que-se-refere-a-lei-federal-n-14133-de-2021-no-ambito-do-municipio-de-itumbiara-estado-de-goias?q=DECRETO+45>.

3 BRASIL. Decreto Municipal nº 338, de 2023. Dispõe sobre o marco temporal e o procedimento de transição entre as Leis Federais nº 8.666, 1993 e nº 10.520, de 2002 e a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, e as Leis Federais nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 10.520, de 17 de julho de 2002, no âmbito do Município de Itumbiara, Estado de Goiás. Disponível em: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/3c925f3422795b3220021939caba8b15.pdf>.

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

É certo que o ETP deve conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma.

Além das exigências da Lei Federal nº 14.133, de 2022, deve a Administração observar as disposições contidas nos arts. 22 e 23, ambos do Decreto Municipal nº 45, de 2024.

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Verifica-se que o primeiro requisito do ETP está devidamente atendido, uma vez que consta a descrição clara e objetiva da necessidade da contratação de empresa para a realização do curso, ministrado por palestrantes de notória especialização, diretamente relacionado às atribuições institucionais dos servidores públicos.

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução e/ou contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

O art. 44 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, determina que a Administração promova a avaliação dos custos e benefícios das opções de compra e locação de bens, quando ambas as soluções foram viáveis, de modo a indicar a alternativa que se revelou mais vantajosa no caso concreto. Neste ponto, ressalte-se que a vantajosidade deve considerar o ciclo de vida do objeto, nos termos dos artigos 11, inciso I e 18, inciso VIII, da mesma lei.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Em vista do exposto, constata-se que, no caso em análise, o órgão informou ter realizado levantamento de mercado considerando as peculiaridades do objeto, evidenciando a inexistência de outro curso ou evento com conteúdo programático, palestrantes e demais características equivalentes. Contudo, não ficou demonstrado o levantamento de mercado sob o aspecto da forma de contratação, de modo a justificar a inviabilidade de competição entre possíveis fornecedores, em razão do suposto caráter exclusivo do curso. Verifica-se que foram apresentados apenas dados relativos aos preços praticados no mercado, sem a devida comprovação da busca por outras soluções disponíveis, tampouco da metodologia adotada para a contratação, como, por exemplo, a análise de contratações similares.

Uma vez investigada a necessidade administrativa que origina o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a no objeto licitatório. A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus

conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, *caput*, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as *considerações técnicas, mercadológicas e de gestão* que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

Uma vez definido o objeto licitatório, a Administração deve estimar, de forma clara e precisa, o quantitativo demandado para o atendimento da necessidade administrativa por meio daquela solução escolhida. Evidentemente, a própria escolha da solução pode ter sido influenciada por esse dimensionamento, mas naquele momento os cálculos podem ter sido efetuados de maneira aproximada, apenas para subsidiar a decisão entre as opções disponíveis.

Deve-se ressaltar que não compete a esta unidade jurídica adentrar em questões técnicas, apenas apontar que o processo necessariamente contenha os esclarecimentos acerca da metodologia utilizada para a previsão idônea dos quantitativos estimados para a licitação e verificar se há suporte documental coerente com aquele que é exigido pela legislação para a fase interna da licitação.

No caso concreto, a solução adotada para atender à demanda foi a contratação de serviço especializado de capacitação, treinamento e aperfeiçoamento profissional, por meio da participação de servidores públicos no evento “Pregoeiros Summit 2026”, promovido pelo CEAP Brasil, a ser realizado no período de 25 a 27 de fevereiro de 2026, na cidade de Florianópolis/SC, em local próprio para grandes eventos institucionais.

Aponta-se que não houve a devida apuração da forma de contratação, sendo necessário evidenciar que a contratação pretendida se dará por inexigibilidade

de licitação, com fundamento no artigo 74, inciso III, alínea f, conforme demonstrado nos demais documentos constantes dos autos.

Via de regra, as aquisições da Administração Pública devem atender ao princípio do parcelamento, que deverá ser adotado quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso, conforme artigo 40, inciso V, alínea “b”, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

“In casu”, em que pese o aspecto técnico envolvido, observa-se que a realização do evento não comporta parcelamento, razão pela qual optou-se pela contratação de uma única empresa especializada, capaz de executar o evento completo.

De acordo com o artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual - PCA5.

É certo que o administrador público deve demonstrar que a contratação pretendida está alinhada aos instrumentos e às diretrizes definidas no normativo acima citado.

Na espécie, a Administração informou, no tópico 09, que a demanda está devidamente contemplada no PCA do órgão.

IV.2.3. Do Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR

No presente caso, foi juntado aos autos o Mapa de Gerenciamento de Riscos - MGR, o que atende ao art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, e o art. 24 do Decreto Municipal nº 45, de 2024, em observância ao Decreto Municipal nº 178, de 2023.

IV.2.4. Do Termo de Referência - TR

Por sua vez, o Termo de Referência – TR deve contemplar as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2022, e, em se tratando de compras, deve conter também as informações do §1º do art. 40 do mesmo diploma legal.

Não perca de vista que o Decreto Municipal nº 45, de 2024, descreve, em seu art. 3º, inciso XXXIV, que o TR é o *artefato de planejamento, documento que contém o conjunto de parâmetros e elementos descritivos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da contratação e que possibilita*

4 Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte: [...] V - atendimento aos princípios: a) da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; **b) do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso;** c) da responsabilidade fiscal, mediante a comparação da despesa estimada com a prevista no orçamento. [...]

5 Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte: [...] VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

a avaliação do custo pela Administração, bem como a definição da estratégia de suprimento, dos métodos e do prazo de execução.

Ademais, o Decreto Municipal nº 45, de 2024, prevê, nos seus artigos 25 e seguintes, as regras sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, devendo, a Administração, pois, cuidar para que as exigências ali estabelecidas sejam atendidas no caso concreto.

Pela análise do art. 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, pode ser verificar a necessidade de preenchimento os elementos descritivos abaixo representados:

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
1. Definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, prazo de vigência	Sim	Item 1, do TR (Evento 0077560 fl. 01)
1.1. Especificação do produto (art. 40, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133, de 2021).	Sim	Item 1, do TR (Evento 0077560 fl. 01)
2. Fundamentação da contratação	Não	Itens 2, do TR (Evento 0077560 fls. 01/02)
3. Descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto	Sim	Item 3, do TR (Evento 0077560 fls. 02/03)
4. Requisitos da contratação	Não	Item 4, do TR (Evento 0077560 fls. 03/04)
5. Modelo de execução do objeto	Sim	Item 5, do TR (Evento 0077560 fls. 04/05)
6. Modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade	Não	Item 6, do TR (Evento 0077560 fls. 05/07)
7. Critérios de medição e de pagamento	Sim	Item 7, do TR (Evento 0077560 fls. 07/09)
8. Forma e critérios de seleção do fornecedor	Sim	Item 8, do TR

DESCRIPTIVO	Atende plenamente a exigência?	Local do processo em que foi atendida a exigência (doc. / fls.)
		(Evento 0077560 fls. 10/13)
9. Estimativas do valor da contratação	Sim	Item 9, do TR (Evento 0077560 fl.13)
10. Adequação orçamentária	Sim	Item 10, do TR (Evento 0077560 fl. 13)
11. Das sanções aplicáveis	Sim	Item 11, do TR (Evento 0077560 fls. 13/14)
12. Do reajuste	Sim	Item 12, do TR (Evento 0077560 fl.14)
13. Da proteção de dados pessoais	Sim	Item 13, do TR (Evento 0077560 fls. 14/15)

Entende-se que o Termo de Referências está completo, mas necessita de medidas corretivas.

IV.2.5. Do orçamento estimado e da pesquisa de preços

A estimativa do valor da contratação deve ser realizada com indicação da observância dos parâmetros previstos no art. 23, §4º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e no art. 7º, do Decreto Municipal nº 1.194, de 2022, materializada em documento que busca observar as exigências dos regulamentos municipais, inclusive no que tange à priorização dos parâmetros indicados.

Assim, quanto à justificativa do preço, exigida pelo art. 72, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133, de 2021, deveriam ter sido juntados aos autos documentos aptos a comprovar que o valor proposto está compatível com os preços praticados no mercado, tais como contratos firmados pela empresa com outros órgãos públicos e notas fiscais relativas à prestação de serviços.

Os parâmetros do preço podem ser, por exemplo, o valor pago por outros entes ou órgãos que contrataram o mesmo serviço, conforme já orientou a AGU na Orientação Normativa n. 17/2009:

A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada

com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.

A apresentação e justificativa do preço devem ser exigidas do contratado, que deve demonstrar os elementos que o compõem e a prática de mercado que o embasa como admitido pelo TCU no Acórdão 197/2010-Plenário.

No mesmo sentido o Informativo nº 361 do TCU:

2. A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar. [ACÓRDÃO 2993/2018 - PLENÁRIO.](#)

Desse modo, a Secretaria deixou de juntar aos autos documentos que comprovem que o valor contratado está em conformidade com aqueles praticados pelo próprio contratado junto a outros entes.

V – DA CONCLUSÃO

Em face do exposto, apurada a regularidade do processo com base na Lei nº 14.133/2021 e demais leis correlatas, este órgão de assessoramento jurídico OPINA, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos, juízo de conveniência e oportunidade, pelo prosseguimento do processo de nº 766/2026, desde que as certidões de regularidade fiscal e trabalhistas estejam atualizadas e regulares.

Recomenda-se:

i) No Estudo Técnico Preliminar (ETP):

i.1) tópico 3: recomenda-se a retificação do descritivo do levantamento de mercado, a fim de que contemple também o aspecto da forma de contratação, evidenciando a metodologia adotada, a busca por soluções disponíveis no mercado, a partir da análise de contratações similares realizadas por outros entes públicos, por exemplo. Alternativamente, deverá ser apresentada justificativa da alegada inviabilidade de competição entre possíveis fornecedores, especialmente quanto ao caráter exclusivo do curso.

i.2) tópico 4: recomenda-se que o órgão demandante complemente este ponto, esclarecendo a forma de contratação adotada, com a expressa indicação da inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, alínea f, da Lei nº 14.133/2021, para ficar alinhada aos demais documentos constantes dos autos;

ii) No Termo de Referências (TR):

ii.1) cláusula segunda, 2.4, recomenda-se a correção da indicação de que a contratação está prevista no Plano Anual de 2025, para que conste o exercício de 2026;

ii.2) cláusula quarta, 4.5, recomenda-se a revisão da possibilidade de subcontratação do objeto, tendo em vista a vedação estampada no art. 74, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. Alternativamente, a especificação clara de quais serviços de natureza acessória poderão ser subcontratados, considerando que se trata de

contratação de curso de capacitação com palestrantes previamente definidos, o que evidencia a escolha fundada na qualidade técnica específica;

ii.3) cláusula sexta, recomenda-se a revisão de sua redação, uma vez que não se mostra coerente com o objeto contratado, ao prever a realização de reuniões com representante ou preposto da empresa;

iii) Recomenda-se a juntada dos seguintes documentos: mapa de cotação, minuta de contrato e documentos que comprovem que o valor da contratação é compatível com os preços de mercado, tais como contratos firmados pela empresa com outros órgãos públicos e notas fiscais. Ressalta-se, ainda, que a minuta de contrato constitui documento que demanda análise prévia.

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE ITUMBIARA, Estado de Goiás, aos quinze dias do mês de janeiro do ano de dois mil e vinte e seis.

VALÉRIA PEREIRA DE MELO
Procuradora do Município

MC