

PARECER JURÍDICO OPINATIVO

PROCESSO Nº.: 26628/2026

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EXECUÇÃO E GESTÃO DE GOVERNO

ASSUNTO: Análise do processo de Inexigibilidade de Licitação, cujo objeto é a contratação de serviços de capacitação e treinamento de servidores.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO III ALÍNEA "F". CAPACITAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE SERVIDORES. EMPRESA DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. POSSIBILIDADE JURÍDICA.

I – RELATÓRIO

Síntese dos fatos:

Trata-se de consulta encaminhada pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação, a esta Procuradoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico concernente à legalidade do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 26628/2026, contratação de empresa especializada em curso de capacitação e treinamento de servidores, fundamentado no art. 74, inciso III, alínea 'f', e § 3º, da Lei nº 14.133/2021 e suas posteriores alterações, bem como da minuta do futuro Contrato Administrativo.

Consta nos presentes autos: solicitação de abertura de processo; Estudo Técnico Preliminar; Termo de Referência, Minuta Contrato; Dotação orçamentária; Ato de designação de Comissão Permanente de Licitação-CPL; Autuação do processo licitatório; documentos da **AGAD (Associação Goiana de Administração)**, CNPJ nº 10.529.817/0001-05, anexos, os autos foram encaminhados à Procuradoria Jurídica para análise e emissão de parecer.

Conforme consta dos autos, a contratação refere-se à participação, na modalidade on-line, no 31º Congresso Nacional de Administração -

CONAD 2026, promovido pela AGAD (Associação Goiana de Administração), destinado a 11 participantes, a ser realizado no período de 23 a 26 de setembro de 2026, pelo valor total de R\$ 2.530,00 (dois mil, quinhentos e trinta reais), visando à capacitação e ao aperfeiçoamento dos agentes públicos no desempenho de suas atribuições funcionais.

É o sucinto relatório.

II – PARECER

II.I – Da Análise Jurídica

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto a outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

II.II - Da Fundamentação

A Constituição Federal de 1988, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão

precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Neste sentido, a própria Carta Magna, em capítulo destinado à Administração Pública, ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, conforme se depreende do inciso XXI do art. 37, abaixo transcrito:

Art. 37. Omissis...

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.

Repetindo o preceito constitucional, o artigo 2º da Lei 14.133/21, estabelece a regra geral da necessidade da licitação, inclusive para os serviços cuja conceituação se contém no inciso V que englobando os trabalhos técnicos profissionais.

E, devidamente autorizado pela Constituição, o legislador ordinário previu hipóteses em que a Inexigibilidade de Licitação no artigo 74 da Lei 14.133/21.

A despeito do valor constitucional insculpido no artigo 37, XXI da Carta de 1988, que fixa o princípio do dever geral de licitar como condição de contratação de obras, compras, serviços e alienações a todos os órgãos e entidades da Administração Pública, **casos haverá em que o superior atendimento ao interesse público não será atingido pela realização do torneio licitatório, a licitação poderá se afigurar, inviável, configurando o clássico quadro de inexigibilidade de licitação.**

Distingue-se da dispensa de licitação pelo fato de que, nesta última, a licitação é perfeitamente possível, sendo uma alternativa à realização do torneio licitatório, para os estritos casos elencados no art. 74, do mesmo diploma legal. Um aspecto relevante da inexigibilidade é que os casuísmos em que ela pode surgir são infinitos. Sempre que, por alguma razão, não for viável realizar a licitação, a mesma será considerada inexigível.

Segundo os ensinamentos de Jessé Torres:



"...as hipóteses dos incisos não têm autonomia conceitual; entender diversamente significa subordinar o caput do artigo a seus incisos, o que afronta regra palmar de hermenêutica; sendo, como devem ser, os incisos de um artigo subordinados à cabeça deste, a inexigibilidade de licitação materializa-se somente quando a competição for inviável." (Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 8ª. Ed, Renovar, p.342).

Mas, a distinção essencial que se deve fazer é entre dispensa e a inexigibilidade de licitação é a seguinte:

Na primeira, há, em tese, possibilidade de competição, que, contudo, a lei não torna obrigatória, mas facultativa, à discricção do Poder Público. Já na inexigibilidade não há essa possibilidade. **Não é a lei que a torna inexigível; é a própria natureza do objeto que impõe tal solução, também reservada para os casos em que a competição se mostra inviável diante das peculiaridades do objeto ou das características do contratado.**

Superada a justificativa da inexigibilidade, passamos a tecer antecipadamente algumas considerações sobre os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública que também se aplicam na elaboração dos contratos administrativos, os quais estão devidamente esculpidos na Lei Geral de Licitações (14.133/2021), a saber:

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

Não obstante, os serventuários públicos devem pautar a elaboração de qualquer documento envolvendo a Administração Pública nas referidas diretrizes, sob pena de prejudicar o bem comum, permitindo lacunas que podem ser utilizadas para fins diversos do que almejou o legislador quando da definição da norma.

Dito isto, levaremos em consideração o que dos autos consta, no caso em tela os documentos acostados ao processo em análise iniciam na solicitação da unidade requisitante e encerram, até o presente momento, na solicitação de parecer jurídico sobre o processo, como um todo.

De tal missão se incumbiu a Lei Federal nº 14.133/21, que em seus artigos 74 e 75 excepcionou a regra da prévia licitação, ora em razão de situações de flagrante excepcionalidade, onde a licitação, em tese, seria possível, mas pela particularidade do caso, o interesse público a reputaria inconveniente, como é o caso da dispensa, ora em razão da inviabilidade da própria competição ou da falta de condições para a Administração confrontar ou cotejar determinados bens ou serviços, que pela inviabilidade de competição decorrente das características do objeto ou das qualificações específicas do contratado, como é o caso da inexigibilidade.

O artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, regula as hipóteses de inexigibilidade de licitação. O caput trata da hipótese em que simplesmente há inviabilidade de competição e seus incisos I, II e III, disciplinam, respectivamente, a contratação direta em função da exclusividade do fornecedor em face do produto ou serviço, contratação de profissional do setor artístico e a contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, conforme se infere *ipsis litteris*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

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;

.....

Já o § 3º desse mesmo dispositivo, traz o conceito legal de notória especialização nos seguintes termos:

§ 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.

Neste ponto, cumpre fazer uma digressão para ressaltar que a contratação em análise se fundamenta no art. 74, inciso III, alínea f, e §3º da Lei Federal nº 14.133/2021.

II.III – Dos Serviços Técnicos Especializados de Natureza Predominantemente Intelectual

A contratação em análise encontra fundamento no art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual relacionados ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, desde que executados por profissionais ou empresas de notória especialização.

No caso em exame, o objeto consiste na contratação de empresa especializada para ministrar curso de capacitação e treinamento destinado aos servidores municipais, atividade que se enquadra expressamente na hipótese prevista na alínea "f" do inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

A capacitação de agentes públicos constitui atividade de natureza predominantemente intelectual, uma vez que envolve a transmissão de conhecimentos técnicos especializados, metodologias próprias de ensino, experiência profissional dos instrutores e conteúdo voltado ao aperfeiçoamento das atividades desempenhadas pela Administração Pública.

Ressalte-se que a Lei nº 14.133/2021 não exige a demonstração da singularidade do objeto para a contratação fundamentada no art. 74, inciso III. O que se exige é a demonstração da inviabilidade de competição, da natureza predominantemente intelectual do serviço e da notória especialização do profissional ou da empresa contratada.

Nesse contexto, a inviabilidade de competição decorre não apenas do conteúdo programático ofertado, mas também da metodologia

empregada, da qualificação do corpo docente, da experiência acumulada pela instituição de ensino e da confiança técnica depositada na capacidade da contratada para atender adequadamente às necessidades da Administração.

Dessa forma, verifica-se que o objeto pretendido se enquadra na hipótese legal de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021, cabendo à Administração demonstrar, nos autos, a notória especialização da empresa e a compatibilidade do preço contratado com os valores praticados no mercado.

II.IV – Da Notória Especialização

É a própria Lei Federal nº 14.133/21, em seu art. 74, § 3º, que estabelece o que vem ser a notória especialização. É aquela detida por profissional ou empresa, no campo de sua especialidade.

No caso concreto, a notória especialização da AGAD (Associação Goiana de Administração) deverá ser aferida a partir da documentação constante dos autos, especialmente por meio da comprovação de sua experiência anterior na realização de eventos e cursos de capacitação para órgãos públicos, qualificação do corpo docente, atestados de capacidade técnica, certificados, publicações, cursos já ministrados e demais elementos aptos a demonstrar sua expertise na área objeto da contratação.

É quase unânime que o conceito de notória especialização traz em si mesmo certa propensão à ambiguidade. Tem-se embutido aí, para alguns, a característica de exclusividade. A ser verdade isso, seria redundante o inciso III do art. 74 da referida Lei. Neste particular, corrobora a sempre veiculada jurisprudência do TCU quanto ao assunto, calçada no destacado voto do Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, constante da Decisão-TCU nº 565/95, parcialmente transcrito a seguir:

"Portanto, no meu entender, para fins de caracterizar a inviabilidade de competição e consequentemente a inexigibilidade de licitação, a notória especialização se manifesta mediante o pronunciamento do administrador sobre a adequação e suficiência da capacidade da empresa para atender ao seu caso concreto. Logo, num determinado setor de atividade, pode haver mais de uma empresa com ampla experiência na prestação de um serviço singular, e pode não obstante ocorrer que, em circunstâncias dadas, somente uma dentre elas tenha 'notória especialização': será aquela que o gestor considerar a mais adequada para prestar os serviços previstos no caso concreto do contrato específico que pretender celebrar. Ressalvadas sempre as hipóteses de

interpretações flagrantemente abusivas, defendo assim tese de que se deve preservar margens flexíveis para que o gestor exerça esse poder discricionário que a lei lhe outorga."

E, conforme ensina Marçal Justen Filho, in Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª Edição, Dialética, São Paulo, 1998, p. 265, "não se exige que o profissional tenha reconhecimento de sua capacitação e especialização perante a comunidade. Exige-se, isto sim, que se trate de profissional destacado e respeitado no seio da comunidade de especialistas em que atua."

Por isso mesmo, permitindo-nos reafirmar o que foi dito, não é de se admitir que a notória especialização requeira, necessariamente, o caráter de exclusividade. E dessa forma, não se está aqui a defender que somente a empresa futuramente contratada poderia ser a única a executar, de forma competente, os serviços objetos do ajuste. Pode haver outros. Mas a competição entre eles encontraria óbices práticos, estratégicos e quiçá legais.

II.V – Da Justificativa do Preço

Nos termos do art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, a contratação direta exige a demonstração da compatibilidade do preço contratado com os valores praticados no mercado.

Quanto à justificativa do preço, compete à Administração demonstrar, nos autos, a compatibilidade do valor contratado com os preços praticados no mercado, nos termos do art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021.

A análise da suficiência dos documentos comprobatórios da compatibilidade dos preços constitui atribuição da área técnica responsável pela instrução processual, cabendo à Procuradoria apenas verificar a existência formal da respectiva justificativa.

Assim, compete à autoridade administrativa certificar que os elementos constantes dos autos são suficientes para evidenciar a vantajosidade da contratação e a compatibilidade do preço com o mercado, em observância aos princípios da economicidade e da eficiência.

Em razão do exposto, considerando que até então o procedimento não apresenta irregularidades que acarretem vícios de legalidade e tendo em vista os preceitos legais que regem a matéria, opinamos pelo prosseguimento do processo em seus ulteriores atos.

III - CONCLUSÃO:

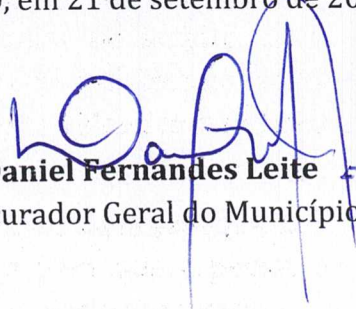
Cumprе salientar que esta Procuradoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico administrativa. Além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

Ex positis, com espeque nos fundamentos de fato e de direito articulados ao norte, e para que aspectos de mero formalismo não se sobreponham a questões de fundo, esta Procuradoria opina pela viabilidade jurídica da contratação direta por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea "f", e § 3º, da Lei nº 14.133/2021, desde que observados os apontamentos constantes deste parecer e certificada pela área competente a regularidade da instrução processual.

É o nosso parecer,

S.M.J.

PROCURADORIA JURÍDICA DA PREFEITURA
MUNICIPAL DE ITABERAÍ-GO, em 21 de setembro de 2026.



Daniel Fernandes Leite
Procurador Geral do Município