

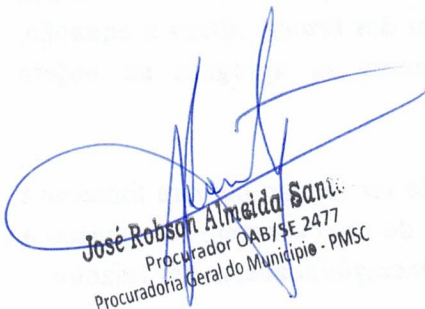
Processo SEI: 2025.0016.000000096-5

Parecer PGM nº: 603/2025

Assunto: Inexigibilidade de Licitação – Capacitação de Servidores - Contratação da Empresa **ORZIL CURSOS E EVENTOS LTDA**, CNPJ: 08.942.423/0001-32, para ministrar o Curso "Emendas Parlamentares - Inclui nova LOA 2025 e Resolução 1/25" na modalidade online.

Interessados: Fundação Municipal de Cultura e Turismo João Bebe Água/FUMCTUR

Destino: Fundação Municipal de Cultura e Turismo João Bebe Água/FUMCTUR


José Robson Almeida Santos
Procurador OAB/SE 2477
Procuradoria Geral do Município - PMSC

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. Contratação da Empresa ORZIL CURSOS E EVENTOS LTDA, CNPJ: 08.942.423/0001-32, para ministrar o Curso "Emendas Parlamentares Inclui nova LOA 2025 e Resolução 1/25" na modalidade online, para 02 (dois) servidores da Fundação Municipal de Cultura e Turismo João Bebe Água/FUMCTUR. Base Legal: artigo 74, inciso III, c/c artigo 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133/21. Formalidades do art.72 bem como demais requisitos da Lei nº 14.133/21. **VIABILIDADE JURÍDICA CONDICIONADA. Ressalvas e/ou Recomendações.**

I- RELATÓRIO:

A instigação formulada pela Fundação Municipal de Cultura e Turismo João Bebe Água/FUMCTUR consiste na solicitação de parecer jurídico de modo a respaldar a instauração de processo de inexigibilidade de licitação Nº 25/2025, visando a participação de 02 (dois) servidores no Curso "Emendas Parlamentares - Inclui nova LOA 2025 e Resolução 1/25" na modalidade online, ministrado pela empresa **ORZIL CURSOS E EVENTOS LTDA**;

O compilado no SEI: 2025.0016.000000096-5 é composto por 9 (nove) anexos: Documento De Formalização Da Demanda; Estudo Técnico Preliminar; Descrição Dos Serviços; Autorização e Justificativa; Declaração Sobre Aumento De Despesa; Declaração Sobre Estimativa Do Impacto Orçamentário; Previsão De Recursos Orçamentários; Documentações; OFÍCIO Nº 220/2025/FUMCTUR / PRESI.

É o relatório.

II-FUNDAMENTAÇÃO:

Inicialmente, impende asseverar que não faz parte das atribuições da Procuradoria Geral do Município análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de



gestão, quer no seu aspecto econômico, quer no seu aspecto administrativo. Estes aspectos são corriqueiramente denominados de "mérito administrativo" e são de responsabilidade única do administrador público. À Procuradoria Geral do Município incumbe apenas análise dos aspectos jurídicos do questionamento realizado.

Cabe orientar, contudo, que somente depois de definir o objeto que pretende contratar é que a Administração Pública deverá buscar o profissional para executá-lo. Nunca, em hipótese alguma, se procede de forma inversa. Aqui a ordem dos fatores altera a equação, pois quando se parte da definição do profissional certamente se agregam ao objeto características que individualizam o executor do serviço.

Ultrapassado o ponto acima ventilado, que entende ser salutar, cumpre fornecer à Administração o balizamento jurídico necessário ao enfrentamento do caso concreto relacionado a analisar a viabilidade de contratação do curso supramencionado por inexigibilidade, assim vejamos:

Como é de correntia sabença, as contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988 e da Lei nº 14.133/21 (Nova Lei de Licitações).

Contudo, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei nº.14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

A inexigibilidade, nas palavras de Marçal Justen Filho, é uma "imposição da realidade extranormativa" (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18. ed. São Paulo: RT, 2019, p. 594). Como decorrência disso, o rol dos incisos do artigo 74 da Lei nº 14.133 se afigura como meramente exemplificativo – "*numerus apertus*". Isso porque é impossível sistematizar todos os eventos dos quais decorrem uma inviabilidade de competição. Senão, vejamos:

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:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

Desde logo, cabe advertir que o **inciso I** do art.74 da Lei nº14.133/21, abrange as compras e à contratação de serviços. A inviabilidade de competição não se relaciona com a natureza jurídica do objeto a ser contratado. O cerne da questão pauta-se na ausência de alternativas para a Administração.

Com relação ao **inciso II**, o legislador trouxe a hipótese de contratação do profissional do setor artístico. O desenvolvimento de atividades dessa natureza é realizada pela iniciativa privada, ainda que o Estado incumba fomentar as diversas manifestações artísticas. Entretanto, há hipóteses em que o Estado assume esse encargo diretamente. Em tais situações, caberá promover a contratação de profissionais competentes.

Já o **inciso III**, traz a hipótese de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual. Observa-se que a Lei nº 14.133/21, tanto no inciso XVIII do art.6º, quanto no inciso III do art.74, não estabeleceu uma definição, optando, desta forma, por fornecer um leque de situações, o que por si só, não elimina o cabimento de examinar os critérios adotados.

Para tanto, exige-se ainda que os profissionais ou as empresas possuam **notória especialização**, isto é, desfrutem de prestígio e reconhecimento no campo de sua atividade. Além disso, a Administração Pública deve concluir que o trabalho a ser executado por determinada pessoa,



além de essencial, é o mais adequado à plena consecução do objeto do contrato e que seus serviços têm natureza singular.

No caso em testilha, como dito, a Consulente sopesa a necessidade de ser exarado parecer jurídico opinativo de modo a respaldar a contratação de curso específico para capacitação de servidores, **hipótese que pode ser encarada à luz do inciso III, alínea “a” do artigo 74, da Lei nº 14.133/21, acima destrinchado**, indicando a participação de 2 (dois) servidores no **Curso "Emendas Parlamentares - Inclui nova LOA 2025 e Resolução 1/25"** na modalidade online, ministrado pela empresa **ORZIL CURSOS E EVENTOS LTDA**.

Sobre o assunto, destacamos ainda o enunciado das Súmulas 39 e 225 do Tribunal de Contas da União (TCU), aplicáveis ao caso, ainda que menciona os dispositivos da antiga lei de licitação:

“A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art.25, inciso II da Lei 8.666/93”.

"A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado".

A seu turno, o artigo 6º, inciso XVIII da Lei nº 14.133/21, a que faz remissão o transcrito art. 74 arrola como serviços técnicos profissionais especializados os TREINAMENTOS E APERFEIÇOAMENTOS DE PESSOAL (inciso III), hipótese em que se enquadraria o objeto a ser contratado pelo Município de São Cristóvão/SE. A inexigibilidade de licitar, portanto, ocorre quando inviável a competição entre os potenciais interessados, dada a singularidade do serviço técnico a ser contratado com profissional de notória especialização e experiência.

Observa-se que com a publicação da nova lei de licitação, a palavra “singular” fora suprimida, dando espaço para notória especialização, a qual fora conceituado como:

§ 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.

Assim sendo, atualmente os serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal podem ser alvo de contratação direta, por meio da inexigibilidade de licitação, consubstanciada no art. 74, III, “f” e § 3º da Nova Lei de Licitações e Contratos. Mas esse enquadramento dependerá da

presença dos requisitos normativos exigidos, sem os quais a contratação deverá se dar por via licitatória.

Nessa linha, o executor a ser escolhido, profissional ou empresa, deverá ser um notório especialista. Não poderá ser indicado qualquer executor, ainda que detentor das qualificações necessárias. O escolhido deverá apresentar atributos que tragam ao contratante a percepção de que se trata da solução mais adequada à plena satisfação dos interesses da Administração.

In casu, observa-se que há justificativa da contratação apresentada pelo gestor (0171363) afirmando da necessidade da contratação e dos benefícios que serão revertidos para a Administração em ter profissionais capacitados, por uma empresa de notória especialização, como é o caso da **ORZIL CURSOS E EVENTOS LTDA**, atendendo aos requisitos previstos no inciso III, do artigo 74, c/c inciso XVIII, do artigo 6º, da Lei nº 14.133/21.

Na senda do aperfeiçoamento de pessoal, válido trazer à colação decisão nº 439/98 do TCU, da lavra do Min. Adhemar Paladini Ghisi, quanto à contratação de professores, conferencistas de cursos, antes da vigência da atual lei de licitação:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE: 1. considerar 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; 2. retirar o sigilo dos autos e ordenar sua publicação em Ata; e 3. arquivar o presente processo.

A necessidade de capacitação de servidores, conforme deve constar na justificativa do gestor, é por deveras importante, sobretudo para que sua qualificação se reverta na prestação de serviços públicos efetivos e até mesmo de forma a observar aos princípios estampados no artigo 37, da Carta Magna. Sobrelevo, contudo, que não é o parecer jurídico a peça fundamental da motivação do ato, e o faço com base no que escreveu Eros Grau:

Impõem-se à Administração - isto é, ao agente público destinatário dessa atribuição - o dever de inferir qual o profissional ou empresa cujo trabalho é, essencial e indiscutivelmente, o mais adequado àquele objeto. Note-se que embora o texto normativo use o tempo verbal presente ('é, essencial e indiscutivelmente, o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato'), aqui há prognóstico, que não se funda senão no requisito da confiança. Há intensa margem de discricionariedade aqui, ainda que o agente público, no cumprimento daquele dever de inferir, deva considerar atributos de notória especialização do contratado ou contratada. (Eros Roberto Grau, in *Licitação e Contrato Administrativo - Estudos sobre a Interpretação da Lei, Malheiros, 1995, pág. 77*).

A par do exposto, vê-se que a contratação pretendida não pode ser realizada a partir de um certame licitatório, e que o curso escolhido demonstra a especificidade necessitada pela Administração Municipal, sendo evidenciada, de igual forma, a sua notoriedade.



Neste compasso, considerando-se que a análise fática remonta à necessidade contratar o curso em comento, sendo assegurada a notoriedade da empresa prestadora dos serviços, tidos como complexos e específicos, percebe-se que há subsunção do caso à hipótese de inexigibilidade de licitação elencada no artigo 74, inciso III, alínea “f”, c/c artigo 6º, inciso XVIII, da Lei nº 14.133/21.

Outrossim, importante destacar que o artigo 72 da Lei nº 14.133/21 estabelece quais documentos são necessários para instrução do processo de contratação direta. Vejamos:

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.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

No que tange à documentação da empresa que ministrará o curso, observa-se que foram juntados: Atestados de capacidade técnica; Proposta de Investimento; Certidões de Regularidade fiscal e trabalhista; Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inexigibilidade; Certificado de Licenciamento; Declaração – SICAF; Comprovante De Inscrição E De Situação; Comprovante de Residência; Documento sócio; Nota de Empenho; Certificado de Regularidade do FGTS - CRF; Extrato Conta Corrente; Certificado de Licenciamento; Declaração De Nepotismo e Não empregabilidade de menor de 18 anos .

Com relação ao preço proposto (0171577), entendo que não cabe a Procuradoria emitir opinião sobre a quantia propriamente apresentada, entretanto, vislumbro

que o gestor municipal deve comprovar que o valor está dentro do parâmetro de mercado. Neste contexto, fora juntado no processo Notas de Empenho (0171577 – fls.44 a 46), para fins de comprovação dos preços sendo, conforme dispõe o inciso VII do art.72 da Lei nº14.133/21.

Nesse sentido, a Advocacia Geral da União, por meio da Orientação Normativa nº 17, de 1º de abril de 2009, aplicável ao caso, se pronunciou no sentido de que: “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”.

O TCU compartilha do mesmo entendimento, nos seguintes termos: “*Também importante é o entendimento pacífico de que a justificativa de preço é elemento essencial da contratação, posto que a sua validade depende da verificação da razoabilidade do preço ajustado, conforme prevê o inciso III do art. 26 da Lei nº 8.666/1993. (...) a inviabilidade de competição não constitui óbice, por si, à verificação da razoabilidade do preço. Diversos são os parâmetros que poderão ser utilizados para se avaliar a adequação dos preços, mesmo quando se tratar de fornecedor exclusivo*”¹.

Saliente-se que na hipótese de inexistência de serviço similar, tal comprovação poderá ser feita com a apuração por meio de notas fiscais anexadas e declaração da fornecedora de que pratica preços idênticos para fornecimento dos mesmos serviços a outros órgãos do Poder Público e a particulares, sendo, imperioso lembrar que o superfaturamento se caracteriza como uma elevação injustificada do valor para a execução de uma determinada prestação.

Compete lembrar, de igual forma, que o artigo 73 da Lei 14.133/21 estabelece que se no caso de contratação indevida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelos danos causados ao erário, sem prejuízo de outras sanções cabíveis.

Lado outro, não menos importante, vale destacar o tipo penal descrito no art. 89 da Lei de Licitações, vejamos:

“Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.”

¹ TCU, Acórdão nº 2.611/2007, Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, j. em 05.12.2007.



O saudoso Prof. Dr. Diógenes Gasparini, entende que “o delito do art. 89 se consubstanciaria com a mera declaração do agente de que o certame seria inviável, **sendo irrelevante a inexistência de dolo específico em causar lesão ao erário**. No caput o elemento subjetivo seria o dolo genérico, consistente na vontade livre e consciente em admitir, possibilitar ou dar causa a qualquer modificação ou vantagem ilegais em favor do contratado”.²

Dito isto, cabe enfatizar a necessidade de observância ao teor do parágrafo único do artigo 72 da Lei nº 14.133/21, para publicação na imprensa oficial, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, visando, sobretudo, dar eficácia ao ato de inexigibilidade em per si, além de garantir a publicidade exigida pelo ordenamento jurídico pátrio, bem como do inciso II do art. 94 c/c art.174 da Lei nº14.133/21, divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas -PNCP.

No que diz respeito aos servidores beneficiários do treinamento, estes deverão comprovar a participação com a apresentação de certificado do curso ou com documento equivalente, expedido pela empresa ORZIL CURSOS E EVENTOS LTDA, instituição responsável pelo evento.

Por fim, observa-se que não há exigência do processo suceder ao CRAFI/SC - Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal de São Cristóvão, tendo em vista, o valor ser menor que o exigido, nos termos do inciso III do art. 26 da IN 002/2017/PGM/CGM e nem Manifestação Técnica da Controladoria Municipal.

III- CONCLUSÃO:

Com base na argumentação desenvolvida, considerando, portanto, os limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opinamos pela VIABILIDADE jurídica do prosseguimento do presente processo, ante a configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação elencada no artigo 74, inciso III, c/c artigo 6º, inciso VIII, da Lei nº 14.133/21, CONDICIONADA:

a) Divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis, como condição de eficácia, nos termos do inciso II do art. 94 c/c art.174 da lei nº14.133/21;

b) Publicação do ato autorizativo, nos termos do parágrafo único do art. 72 da Lei nº14.133/21;

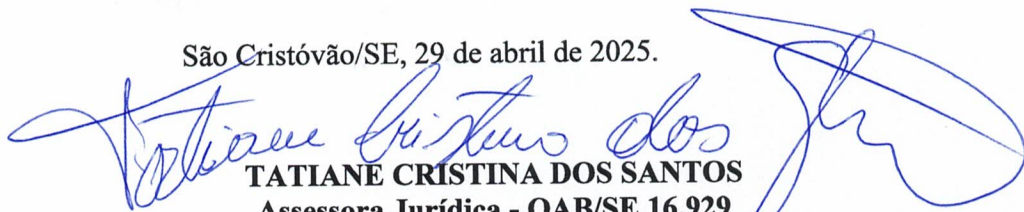
Recomendamos, ainda, a exigência aos servidores participantes do evento, da apresentação do certificado ou documento equivalente, desde que seja expedido pela instituição ministrante.

² GASPARINI, Diógenes. Crimes na Licitação. São Paulo: NDJ, p. 120.

Nada mais havendo a analisar, devolvam-se os autos ao órgão consulente, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes.

É o parecer, que submeto à superior consideração.

São Cristóvão/SE, 29 de abril de 2025.


TATIANE CRISTINA DOS SANTOS
Assessora Jurídica - OAB/SE 16.929
Procuradoria Geral do Município - PMSC

