



Memorando/CI nº 50.747/2025

Processo Administrativo de nº 286/2025

Inexigibilidade nº 141/2025

Assunto: Contratação direta por inexigibilidade de licitação

Consultante: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos

Interessado (a): PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE PETROLINA-PE

PARECER JURÍDICO

EMENTA: CONTRATAÇÃO DA EMPRESA LABORATÓRIO DE LICITAÇÕES LTDA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO TÉCNICO PROFISSIONAL ESPECIALIZADO DE NATUREZA INTELECTUAL. ARTIGO 74, III, F DA LEI Nº 14.133/2021.

Trata-se de consulta encaminhada a esta Assessoria Jurídica, formulada pela Secretaria Municipal de Licitações e Contratos, em face do contido no artigo 53, § 1º, I e II § 4.º da Lei Federal nº 14.133/2021, visando a análise e manifestação acerca da possibilidade jurídica de contratação direta por inexigibilidade de licitação, com o escopo à contratação direta da empresa **LABORATÓRIO DE LICITAÇÕES LTDA - LICITLAB** referente ao **SERVIÇO DE CAPACITAÇÃO ONLINE SOBRE ASSESSORIA JURÍDICA NA LEI 14.133/2021**, inscrita no CNPJ nº **44.480.098/0001-05**, com base nas disposições do artigo 74, Inciso III, “F”, da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme autuação juntada aos autos por meio do Memorando/CI nº 50.747/2025.

O escopo desta contratação é capacitação dos assessores jurídicos sobre a Lei 14.133/2021, ministrado pelo Professor Danilo Almeida, a fim de atender as necessidades da Procuradoria Geral do Município-PE.

Com efeito, a consultante apresentou Documento de Formalização da Demanda colacionado no despacho inaugural, por meio do qual apresentou a seguinte justificativa para a contratação:

“Os servidores que atuam na área de licitações e contratos administrativos lidam com processos complexos e regulamentados por legislações específicas, como a Lei nº 14.133/2021. A capacitação especializada garante que eles estejam atualizados e aptos a desempenhar suas funções com eficiência e conformidade. Treinamentos específicos contribuem para a padronização de procedimentos, redução de erros e maior eficiência na condução de processos licitatórios e

contratuais, refletindo na melhoria do serviço público prestado. Capacitar os servidores minimiza riscos de irregularidades, impasses jurídicos e questionamentos legais, promovendo maior segurança nas ações da Procuradoria e na gestão de contratos. O cenário legal e normativo está em constante mudança. Cursos especializados garantem que os servidores estejam atualizados quanto às novas regras, procedimentos e boas práticas do setor.



Investir na capacitação demonstra o compromisso da instituição com o desenvolvimento profissional de seus servidores, promovendo motivação, retenção de talentos e melhoria do clima organizacional. A contratação de empresa especializada assegura a realização de treinamentos de alta qualidade, alinhados às melhores práticas do mercado e às exigências do órgão regulador, promovendo maior eficiência e transparência nos processos.”

Para melhor análise, os autos estão instruídos com os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização de Demanda;
2. Termo de Referência;
3. Documentos de habilitação e proposta da contratada;
4. Justificativa do ordenador de despesa;
5. Bloqueio orçamentário;
6. Autuação Processo Administrativo;
7. Solicitação de Parecer Jurídico;
8. Notas fiscais de prestação dos serviços para outros entes;
9. Folder do Curso.

É o que cumpre relatar.

III – APRECIÇÃO JURÍDICA

Em razão da solicitação de parecer jurídico foram os autos encaminhados a esta Assessoria Jurídica, na forma do art. 53, § 1º, I e II § 4.º da Lei nº 14.133/2021. Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno e prévio da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento, especificamente na demonstração formal do atendimento dos requisitos exigidos, em consonância com art. 72, III, da Lei 14.133/2021, e o art. 6º, III, do Decreto Municipal 131/2023.

Assim, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade, sobretudo por já constar nos autos a determinação para contratação por via de inexigibilidade, pela autoridade administrativa, antes mesmo da presente manifestação jurídica.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características para contratação dos s serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

É importante lembrar que a teoria dos motivos determinantes preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda da Municipalidade, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do Município, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou



metodologicamente.

Por conseguinte, e por zelo, no desempenho da função de assessoramento, cumpre-nos alertar à autoridade administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre esta, a responsabilidade.

Como suporte, o entendimento do TCU. Vejamos:

Os atos administrativos discricionários dão margem de liberdade de ação para o gestor agir pela sua conveniência e oportunidade, devendo, porém, observar a lei, a finalidade pública, a moralidade administrativa, a razoabilidade e o interesse público. (Acórdão TCU nº 1234/2008-Plenário).

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

Além disso, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem o caráter vinculativo, mas em prol a segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não tais ponderações.

Passamos a análise jurídica.

Feita tal explanação, a princípio, cumpre esclarecer que o artigo 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, estabelece para Administração Pública a obrigatoriedade de licitar. No entanto, com base nos princípios nela dispostos, no ordenamento jurídico pátrio admite exceções, permitindo, em casos extraordinários, a contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

No presente parecer busca-se examinar a contratação direta de Serviços Capacitação Online sobre Assessoria Jurídica na Lei 14.133/2021, prevista no art. 74, e respectivos incisos, a contratação direta é possível quando inviável a competição, em casos especiais, no caput, da Lei 14.133/2021, que assim dispõe:

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

A matéria foi regulamentada pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que excepcionou a regra da licitação em duas espécies de procedimentos, que tratam de inexigibilidade e dispensa de licitação.

No que interessa por ora, conforme inciso III, “f” do supramencionado artigo, é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição nos casos de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, *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;

(...)

Assim, a norma acima, que regula a inexigibilidade de licitação, traz a possibilidade de contratação direta nos casos de serviços técnicos especializados, de natureza intelectual, com fins ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, justificando assim a contratação direta de profissional, com especialização técnica intelectual para ministrar capacitação online para Assessores de Assuntos Jurídicos sobre a Lei 14.133/2021, da Procuradoria Geral do Município de Petrolina-PE.

Desta forma, verifica-se que estão presentes de forma expressa os seguintes requisitos legais específicos: 1) a caracterização do serviço como técnico especializado; 2) a natureza predominantemente intelectual do serviço a ser prestado; 3) a notoriedade do especialista que se pretende contratar.

Os serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles em Licitação e Contrato Administrativo (Editora Malheiros, 1996, p. 50): “são aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão.”

Nesse diapasão, o parágrafo 3º do referido art. 74, dispõe:

“§ 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.”

Sendo assim, o legislador não exigiu “graduação” ou “curso de especialização” para configurar a notória especialização, pelo contrário, elencou diversas situações capazes de assim fazê-lo, razão pela qual a administração deve priorizar a contratação pelo inciso III, alínea 'f', do art. 74, e, justificar com base nas características disponíveis para “notória especialização”.

Dessa forma, quando a inviabilidade de competição se relacionar com experiência



personalíssima ou atuação em tema que conferem ao contratado expertise no assunto, sem, contudo, se encaixar hipóteses assinaladas, cabe o enquadramento no caput do art. 74 da Lei 14.133/2021.

O currículo profissional acostado no Despacho 01 do Memorando 50.747/2025, contido na proposta, ofertado pela LICITLAB informa que o Prof. Danilo Almeida é advogado e Procurador do Estado de Pernambuco, Pós Graduado em Direito Público e Pós Graduado em Direito Tributário; já atuou como Procurador Chefe Adjunto da Procuradoria Consultiva do Estado de Pernambuco e também como Coordenador Jurídico da Secretaria das Cidades, Secretaria de Micro e Pequenas Empresas, Trabalho e Qualificação, Secretaria de Infraestrutura e Recursos Hídricos e Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação.

Nesse esteio, a escolha do prestador do serviço LICITLAB se justifica pela necessidade de capacitação proposta dos Assessores Jurídicos do Município de Petrolina por esta empresa especializada e reconhecida, com experiência na área de Licitações, especialmente na nova legislação em vigor (Lei 14.133/2021) e jurisprudência aplicáveis, que assegurará a qualidade do serviço oferecido, proporcionando à Administração o conhecimento necessário para a correta aplicação da legislação pertinente à matéria, além de contribuir para o aprimoramento dos processos internos, suprimindo as lacunas de conhecimento técnico, diante da crescente complexidade normativa.

Portanto, visa a contratação da empresa LICITLAB para o curso de Capacitação de Assessores Jurídicos sobre a Lei 14.133/2021, englobando a Assessoria Jurídica e a Análise Jurídica da Contratação, o Trabalho da Assessoria na Orientação dos Gestores, a Assessoria Jurídica e a Implementação da Governança nas Contratações Públicas e a Assessoria Jurídica e a Defesa do Gestor, sendo pertinente e indispensável para atender à necessidade de assessoramento e consulta da Secretaria Demandante.

Verifica-se que a empresa já prestou serviços técnico-jurídicos especializados para outros entes públicos, conforme notas fiscais de prestação de serviços acostadas ao Despacho 01 do Memorando nº 50.747/2025.

Dessa forma, considerando os elementos apresentados neste item observa-se a notória especialização da contratada na realização de treinamentos voltados para a área de Licitações e Contratos, com base na Lei 14.133/2021, conforme atestados em notas fiscais acostadas ao Despacho 01 referentes a outras contratações semelhantes ao objeto ora contratado.

Acerca da singularidade do serviço, para fins de justificativa com base na Lei 14.133/2021, importa dizer que a essência da singularidade é distinguir os serviços dos demais a serem prestados. No magistério de Marçal Justen Filho:

(...) a natureza singular não é propriamente do serviço, mas do interesse público a ser satisfeito. A peculiaridade do interesse público é refletida na natureza da atividade a ser executada pelo particular. Surge desse modo a singularidade. A questão da singularidade varia conforme o tipo de serviço enfocado e a necessidade pública a ser atendida. Quanto a serviços que não exigem habilitação específica nem desenvolvimento em condições especiais e peculiares, as variações individuais são



irrelevantes, desde que o resultado atenda a suas necessidades. Um serviço de limpeza de vidros, por exemplo, configura-se quase como obrigação de fim. Não interessa à Administração o material utilizado ou a forma desenvolvida para retirada dos detritos depositados sobre os vidros. Interessa-lhe que os vidros sejam limpos, tão-somente. Nesse caso, é perfeitamente cabível a competição entre os interessados, impondo-se a licitação. Mas há serviços que exigem habilitação específica, vinculada a determinada capacitação intelectual e material. Não é qualquer ser humano quem poderá satisfazer tais exigências. Em tais hipóteses, verifica-se que a variação no desenvolvimento do serviço individualiza e peculiariza de tal forma a situação que exclui comparações – isso quando os profissionais habilitados se disponham a competir entre si. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª Edição, Ed. Dialética, São Paulo, 1998, p. 262/263)

No mesmo sentido, revelam-se os ensinamentos de José dos Santos Carvalho Filho, senão vejamos:

Além dessas características, impõe a lei que os serviços tenham natureza singular. Serviços singulares são os executados segundo características próprias do executor. Correta, portanto, a observação de que singulares são os serviços porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. Por isso mesmo é que a singularidade do serviço está contida no bojo da notória especialização. (Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 12. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 249)

No que diz respeito à justificativa do preço, a consulente apresentou 03 (três) notas fiscais contida no Despacho 01 do Memorando nº 50.747/2025, as quais demonstram que o valor cobrado à Administração se encontra em conformidade com o preço praticado pelo fornecedor para a prestação do serviço ofertado, como orienta o art. 23, § 4.º da Lei 14.133/2021.

Assim, foi apresentado o valor de R\$ 20.999,79 (vinte mil, novecentos e noventa e nove reais e setenta e nove centavos), para a contratação em tela, contemplando as inscrições de 21 servidores, concedendo mais 06 (seis) cortesias, totalizando 27 servidores inscritos, que farão parte desta capacitação, que ocorrerá nos dias 04, 05, 11 e 12 de agosto de 2025, das 19 horas às 22 horas, contendo uma carga horária de 12 horas, sendo realizado de forma online, conforme proposta inserida no despacho 01 do Memorando nº 50.747/2025.

Deste modo, nos termos do disposto no artigo 74, III, “f”, da Lei nº 14.133/2021, e tomando por base os documentos acostados ao processo, é possível verificar a presença dos requisitos condicionantes para tal contratação direta.

De outro giro, cumpre destacar que as contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal serão realizadas de acordo com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, com as normas gerais de regência e com o seu regulamento geral instituído Decreto Municipal nº 130/2023, além de observadas as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), e ainda, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, probidade administrativa, publicidade,



transparência, eficiência, celeridade, vinculação ao edital, julgamento objetivo, formalismo moderado, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade, bem como, as diretrizes de planejamento, segregação de funções, economicidade, motivação circunstanciada e desenvolvimento nacional sustentável (art. 4º, do Decreto Municipal nº 130/2023).

As contratações públicas no âmbito do Poder Executivo Municipal devem ser realizadas de acordo com as disposições da Lei Federal nº 14.133/2021, seguindo um ciclo cujas etapas compreendem o planejamento, instrução da contratação, seleção do fornecedor e execução do objeto (art. 3º do Decreto Municipal nº 130/2023).

Enquanto instrução da contratação, nos termos do Decreto Municipal nº 130/2023, em seu artigo 14, a fase preparatória é composta pelas seguintes etapas:

Art. 14. As contratações do Poder Executivo Municipal, seja mediante licitação, seja mediante dispensa ou inexigibilidade, estão sujeitas à realização da fase preparatória, composta pelas seguintes etapas:

- I - Formalização da demanda;
- II - Elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP), quando couber, observado o Anexo II, deste Decreto;
- III - Elaboração do Termo de Referência (TR) ou Projeto Básico (PB), observado o Anexo III, deste Decreto;
- IV - Elaboração do Anteprojeto e do Projeto Executivo para obras e serviços de engenharia;
- V - Realização da estimativa de despesas;
- VI - Elaboração da minuta do ato convocatório e, quando couber, do instrumento contratual;
- VII - Verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária;
- VIII - Controle prévio de legalidade, mediante a análise jurídica da contratação;
- IX - Aprovação final da minuta de instrumento convocatório e autorização da despesa

Nas hipóteses de contratações diretas, em conformidade com as disposições do artigo 41, do Decreto Municipal nº 130/2023, os respectivos processos deverão ser instruídos em conformidade com os requisitos legais e regulamentares, observando-se, especialmente, as disposições do art. 72, da Lei nº 14.133/2021 e as contidas no Decreto Municipal nº 131/2023, bem como os entendimentos jurisprudenciais aplicáveis e adequados às circunstâncias do caso concreto.

No caso em apreço, ainda que se trate de contratação direta, faz-se necessária a formalização do processo administrativo, devendo este ser instruído conforme dispõe o art. 6º do Decreto Municipal nº 131/2023, alterado pelo Decreto Municipal nº 005/2024, a saber:

Art. 6º. O procedimento de inexigibilidade de licitação será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:

- 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, nos termos da Instrução Normativa nº 65, de 7 de julho de 2021, da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial



Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e da Instrução Normativa nº 03, de 09 de Dezembro de 2022, da Controladoria Geral do Município de Petrolina-PE.

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 de escolha do contratado;

VII - Justificativa de preço, se for o caso; e

VIII - Autorização da autoridade competente.

Observa-se que houve a abertura do Processo Administrativo nº 286/2025, conforme Termo de Autuação juntado aos autos, com fundamento legal no art. 74, inciso III, “f”, da Lei nº 14.133/2021, apontando ainda, a dotação orçamentária destinada a amparar a despesa (Despachos 07 e 19).

Como é cediço, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração Pública, consoante art. 167, II, da CRFB/88 e art. 150, da Lei nº 14.133/2021. Assim é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras.

Em atenção ao referido comando legal, o art. 14, VII, Decreto Municipal nº 130/2023 determina a verificação e informação quanto à disponibilidade orçamentária previamente à realização da contratação e o art. 72, IV, Lei nº 14.133/2021 prevê a necessidade da demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Observa-se que os autos estão instruídos com a documentação atinente ao caso, Documento de Formalização da Demanda e informações complementares contidos no Memorando/CI nº 50.747/2025.

Além do Documento de Formalização da Demanda (Despacho inicial), aprovado pela Procuradoria Geral do Município de Petrolina-PE, constando a respectiva autorização da despesa (Ordenadora de Despesa) e Termo de Referência (Despacho 2). Ambos os documentos são destinados ao atendimento do tanto exigido no art. 6º, I, do Decreto Municipal nº 131/2023, alterado pelo Decreto Municipal nº 005/2014.

O Termo de Referência é elaborado caso se conclua pela viabilidade da contratação no Estudo Técnico Preliminar (artigo 6º, XX, da Lei Federal nº 14.133/2021). Cabe esclarecer que o Estudo Técnico Preliminar é documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. Contudo, no item 3.2 do TR facultou-se a apresentação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) para o presente processo de contratação direta, por força do art. 1º do Decreto Municipal nº 05/2024, que alterou o art. 6º, § 2º, do Decreto Municipal nº 131/2023, justificando-se a ausência deste artefato.

Dito isto, se faz oportuno salientar que, conforme art. 6º, § 2º, do Decreto Municipal



131/2023 (alterado pelo Decreto Municipal 005/2024), é facultativa a apresentação do Estudo Técnico Preliminar quando a contratação é com base no seu art. 5º, III conforme abaixo transcrito:

Art. 5º É inexigível a Licitação quando inviável a competição, em especial nas seguintes hipóteses, conforme Art. 74, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

(...)

f – Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”

(...)

Art. 6º

(...)

§ 2º Fica facultada a apresentação do Estudo Técnico Preliminar (ETP) nas hipóteses dos incisos I, II, III e V do art. 5º deste Decreto.

Infere-se assim, que a autoridade administrativa dispensou o Estudo Técnico Preliminar, em conformidade com o quanto disposto no item 3.2, do Termo de Referência (Despacho 2 Memorando 50.747/2025).

Dessa forma, é possível aferir claramente que os autos do processo se encontram devidamente instruídos com o atendimento da necessidade pública ficando evidenciada a solução mais adequada.

Em se tratando do Plano de Contratações Anual (PCA), cumpre esclarecer que o órgão demandante no item 2.3.3, do Termo de Referência, acostado ao Memorando/CI nº 50.747/2025, aponta que “objeto da contratação está previsto no Plano de Contratação Anual 2025, conforme detalhamento a seguir:

Data da Publicação: 29.07.2025

Categoria no PCA: Serviço

Identificação do item no PCA: 25

Identificação da classe/grupo no PCA: 7739 - Cursos e Treinamentos”

De outra banda, a demandante informou no Termo de Referência, item 7.4, que o pagamento será realizado por meio de ordem bancária, para crédito em banco, agência e conta corrente indicados pelo contratado.

Posto isto, deve a Administração Pública se certificar de que a futura contratada possui a necessária aptidão jurídica para a ser contratada, bem como atende a todos os requisitos necessários de habilitação, nos termos da lei, conforme art. 72, inciso V da Lei nº 14.133, 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:

(...)

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;



A habilitação jurídica, prevista no art. 66, da Lei nº 14.133/2021, deve limitar a comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada.

Para fins de comprovar a habilitação fiscal, social e trabalhista do contratado, é necessário juntar ao processo a lista de documentos, conforme previsto na integralidade do art. 68, da Lei nº 14.133/2024.

Nesse particular, observa-se que a empresa a ser contratada apresenta regularidade demonstrada pelo cartão do CNPJ, Cartão de Inscrição Municipal - CIM, pelas Certidões Negativas relativos aos tributos federais, à Dívida Ativa da União, ao FGTS, aos tributos estaduais, aos tributos municipais, trabalhista e às contribuições sociais, bem como pelas certidões negativas do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (Ceis) e do Cadastro Nacional de Empresas Punidas (Cnep), emitir as certidões negativas de inidoneidade, não havendo empecilho em contratar com o Poder Público Municipal.

A NLLC inovou trazendo para o ordenamento a possibilidade de substituição do instrumento de contrato por outro documento hábil (como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço) em todos os casos de dispensa em razão do valor, sem exceção e no caso de compras com entrega imediata e integral,

dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica, independentemente de seu valor.

Considerando o disposto no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de contrato é obrigatório, ressalvados os casos de dispensa pelo valor (inciso I) e de compras com entrega imediata e integral, sem obrigações futuras, independentemente do valor (inciso II), conforme vemos:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço: (Grifos nossos)

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

Assim, na contratação ora analisada, embora o inciso II do dispositivo supracitado se refira apenas à compra de bens, a doutrina indica que o texto legal admite interpretação ampliativa, com a possibilidade de substituição do instrumento de contrato por outros instrumentos hábeis também nas hipóteses de contratação de serviços de execução imediata.

Nesse raciocínio, colaciona-se o posicionamento de Ronny Charles Lopes de Torres :

“Como já dito, segundo o texto legal, a regra é adotar-se o instrumento



contratual tradicional, excetuadas, apenas, as hipóteses de dispensa de licitação em razão de valor e as compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras (independentemente de seu valor). Com a devida vênia, o texto parece não compreender o que é um contrato. A facultatividade de uso do instrumento contratual precisa ser compreendida em uma perspectiva mais funcional do que formal. A função do instrumento contratual é regular obrigações, alocar riscos e criar incentivos para facilitar as trocas (contratações). Em trocas (contratações) simples, o instrumento contratual não se justifica, pois sua exigência, per se, já amplia custos transacionais que podem superar os benefícios da contratação. Por isso, não exigimos um instrumento contratual, confeccionado por especialista, repleto de cláusulas e compromissado pelas partes, para comprar um refrigerante em uma lanchonete, mas dificilmente aceitaríamos comprar um imóvel a um estranho, sem instrumento desta espécie. Atualmente, adquirimos diversos serviços, sem exigir instrumento contratual, pois diante da padronização e dos baixos riscos envolvidos, os custos transacionais de instrumentalização da contratação através de um instrumento tradicional (contrato assinado pelas partes) simplesmente foram expurgados da praxe dessas contratações. Assim também ocorre em diversas contratações pela internet, assim ocorre em pequenas prestações. Nesta feita, as hipóteses de facultatividade no uso do instrumento devem ser interpretadas de forma ampliativa, admitindo não apenas para compras que não resultem obrigações futuras, como também para serviços com características similares. Outrossim, é

possível que as execuções decorrentes do procedimento auxiliar credenciamento, quando compatíveis com essas hipóteses, sejam prestadas mesmo sem elaboração de um instrumento contratual para cada execução, conforme, inclusive, já foi suscitado pela Advocacia Geral da União, no Parecer 003/2017/CNU/CGU/ AGU, ainda sob a égide da Lei no 8.666/93, ao se ponderar que as contratações, neste auxiliar, poderiam, em tese, ocorrer autonomamente a cada demanda pela seguindo a regra própria e, quando pertinente, adotando instrumentos aptos à substituição do contrato”. (Leis de licitações públicas comentadas. 12 ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: Ed. Juspodivm, p. 546-547 Fonte da citação)

Embora não haja menção no art. 95 à contratação decorrente de inexigibilidade, quando essa estiver dentro do limite de dispensa de licitação em razão do valor, entendemos que há, também, a possibilidade de substituição do instrumento de contrato, tendo em vista que preenche os mesmos critérios de caráter econômico da contratação e ausência de risco para a administração.

Essa foi a tese esposada pela Advocacia-Geral da União na **Orientação Normativa nº 84/2024**, com a qual nos alinhamos:

I - É possível a substituição do instrumento de contrato a que alude o art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, por outro instrumento mais simples, com base no art. 95, inciso I, do mesmo diploma legal, sempre que: a) o valor de contratos relativos a obras, serviços de engenharia e de manutenção de veículos automotores se encaixe no valor atualizado autorizativo da dispensa de licitação prevista no inciso I do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021; ou b) o valor de contratos relativos a compras e serviços em geral se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75,



da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Não importa para a aplicação do inciso I do art. 95, da Lei nº 14.133, de 2021, se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa.

A contratação em apreço se trata de uma entrega/execução imediata do objeto, o qual não resulta em obrigações futuras, nem de assistência técnica, previsão contida no inciso II do art. 95 da Lei nº 14.133/2021, podendo o instrumento de contrato ser substituído pela nota de empenho.

Sobre o tema, Zênite ensina em ‘Nova Lei de Licitações: a substituição do contrato por outros documentos’ (publicado em 14 de junho de 2022 por Equipe Técnica da Zênite):

“Com base na interpretação sistemática e finalística do art. 95 da Lei nº 14.133/2021, entendemos que apesar da literalidade do inciso I deste artigo, é juridicamente possível a substituição do termo de contrato por nota de empenho

ou ordem de execução de serviço nas contratações, por exemplo, de capacitações/treinamentos por meio de inexigibilidade de licitação, desde que o valor da contratação fique abaixo do limite para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor previsto art. 75, inciso II, desta lei.”

Afinal, não será necessária a formalização do contrato, salvo discricionariedade da autoridade competente demandante, no que diz respeito à elaboração do instrumento contratual, podendo a estipulação das obrigações das partes contratantes serem aduzidas no documento substituto do mesmo (carta-contrato/nota de empenho/ordem de serviço), com base no que versa

o TR, sobretudo acerca das cláusulas cujo conteúdo devam ser expressamente transpostas do termo de referência, a fim de que a parte contratada tenha total ciência dos seus termos e seja evitado o surgimento de dúvidas que prejudiquem a execução contratual, prezando-se sempre pela absoluta transparência.

III- CONCLUSÃO

Em conformidade ao disposto na norma legal acima referida, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos que estejam interligados com questões jurídicas, versa o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 07

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento”.



Isto posto, em razão do permissivo legal e restrito aos aspectos jurídicos-formais, excluídos os aspectos técnicos, o juízo de oportunidade e de conveniência, **OPINO** pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da contratação, mediante inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, III, “f”, da Lei 14.133/2021.

Por zelo, cabe destacar que o Decreto Municipal nº 131/2023 prevê o uso da plataforma eletrônica, conforme mencionado no seu art. 3º, *caput* e parágrafo único, para a alimentação de dados e informações no sistema para fins de publicização e transparência (art. 4º). Outrossim, o ato que autoriza a contratação direta deve ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do Município de Petrolina, consoante art. 6º, §1º, do Decreto Municipal nº 131/2023, alterado pelo Decreto Municipal nº 005/2024.

Ressaltamos que, considerando o caráter meramente opinativo do presente arrazoadado, fica a decisão sobre a autorização da contratação direta submetida à deliberação da autoridade competente, no âmbito da discricionariedade da Administração Pública.

É o parecer,
Petrolina, 01 de agosto de 2025.

(assinado eletronicamente)

Pedro Eduardo Alencar Granja
Procurador-Geral de Petrolina



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 7138-AAA1-BD26-B19B

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



PEDRO EDUARDO ALENCAR GRANJA (CPF 091.XXX.XXX-32) em 01/08/2025 15:58:24 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://petrolina.1doc.com.br/verificacao/7138-AAA1-BD26-B19B>