

**Memorando/CI nº 63.785/2025**

**Assunto:** Contratação direta por inexigibilidade de licitação

**Processo Administrativo nº 369/2025**

**Inexigibilidade de licitação nº 165/2025**

**Consulente:** Secretaria Municipal de Licitações e Contratos

**Interessado (a):** Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte

## **PARECER JURÍDICO**

**EMENTA:** CONTRATAÇÃO DA EMPRESA META CURSO E TREINAMENTO, 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 **ATOTO COMUNICAÇÕES LTDA- EPP, inscrita no CNPJ Nº51.916.891/0001-61**, 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 63.785/2025

O escopo desta contratação é capacitar e atualizar no Workshop Infâncias Plurais, os profissionais da educação municipal no enfrentamento ao racismo, possibilitando um encontro de Saberes, que transcenderá a mera exposição teórica, proporcionando um momento de reflexão e transformação, a fim de atender as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esportes.

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

“A contratação de Bárbara Carine Soares Pinheiro, autora do livro “Como ser uma educadora antirracista” (Prêmio Jabuti 2024, categoria Educação), para proferir a palestra presencial “O impacto do racismo na infância, durante a realização do Workshop Infâncias Plurais, Identidade e Ancestralidade: Um Encontro de Saberes, justifica-se por sua reconhecida contribuição acadêmica, literária e social no campo da educação antirracista e inclusiva no Brasil. BárbaraCarine é professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA), pesquisadora e palestrantedereferência nacional. Sua produção científica e literária, é marcada pela articulação entre saberes acadêmicos e saberes ancestrais, com foco na promoção de práticas pedagógicas

críticas, emancipadoras e comprometidas com os direitos humanos.  
No ambiente escolar, crianças negras, muitas vezes, enfrentam expectativas mais

baixas por parte de educadores, são alvo de estigmas e recebem punições mais severas. Além disso, a ausência de representatividade positiva em livros, brinquedos, desenhos animados e materiais didáticos reforça a ideia de que suas histórias e culturas não têm valor, produzindo um silenciamento que limita, tanto o aprendizado, quanto o seu senso de pertencimento.

Essas marcas, quando não enfrentadas, tendem a perpetuar um ciclo de exclusão e desigualdade, pois o racismo é uma das formas mais violentas e persistentes de violação de direitos humanos, e quando acontece na infância, seus efeitos são ainda mais profundo se duradouros. A criança, em pleno processo de formação de sua identidade, é altamente sensível às mensagens que recebe do meio social. Assim, quando vivencia situações de preconceito, exclusão ou invisibilidade, pode desenvolver sentimentos de inferioridade, baixa autoestima e dificuldade de reconhecimento de sua própria identidade e potência.

Falar sobre o impacto do racismo na infância é, portanto, reafirmar que todas as crianças têm direito a crescer em ambientes seguros, livres de preconceito e cheios de possibilidades. Combater o racismo desde os primeiros anos de vida é investir em uma sociedade mais justa, igualitária e verdadeiramente democrática.”

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.

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 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 de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, 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 um seminário com fins ao treinamento e aperfeiçoamento dos servidores da Secretária de Educação, Cultura e Esporte.

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 09 do Memorando 63.785/2025, comprova a qualificação e o notório saber da profissional responsável pela exposição sobre o tema ‘O impacto do racismo na infância’.

Nesse esteio, a escolha do prestador do serviço ATOTO COMUNICAÇÕES LTDA - EPP, inscrita no CNPJ Nº51.916.891/0001-61, referente ao serviço que possibilitará realização de uma palestra de abertura do WORKSHOP: Infâncias Plurais, Identidade e Ancestralidade: Um encontro de Saberes voltado para educadores da rede municipal, que acontecerá no dia 20 de Outubro de 2025 às 19h, com duração de 2 (duas) horas, atendendo assim as necessidades da secretaria demandante.

Verifica-se que a empresa já prestou serviços técnico-jurídicos especializados para entes públicos, conforme atestados de capacidade técnica acostados aos Despachos 06 e 09 do Memorando nº 63.785/2025.

Dessa forma, considerando os elementos apresentados neste item observa-se a notória especialização da contratada na realização de treinamentos voltados para a área de educação, visto que a palestrante Bárbara Carine é professora da Universidade Federal da Bahia (UFBA), pesquisadora e palestrante de referência nacional. Sua produção científica e literária, é marcada pela articulação entre saberes acadêmicos e saberes ancestrais, com foco na promoção de práticas pedagógicas críticas, emancipadoras e comprometidas com os direitos humanos, conforme atestados técnicos acostados ao Despacho 09.

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 22 do Memorando nº 63.785 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.

Assim, foi apresentado o valor de R\$ 21.000,00 (vinte e mil reais) para a contratação em tela para apresentar a ideia de racismo estrutural dentro da perspectiva social de raça, apontando caminhos de superação desde por meio da educação antirracista em todos os complexos sociais, no WORKSHOP INFÂNCIAS PLURAIS, IDENTIDADE E ANCESTRALIDADE - UM ENCONTRO DE SABERES, no dia 20/10/2025, conforme proposta inserida no despacho 31 do Memorando nº 63.785/2025.

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 369/2025, 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 04 e 16).

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 63.785/2025.

Além do Documento de Formalização da Demanda (Despacho inicial), aprovado pela Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esporte, constando a respectiva autorização da despesa (Ordenadora de Despesa) e Termo de Referência (Despacho 13). 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 11.1 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 11.1, do Termo de Referência (Despacho 13 Memorando 63.785/2025).

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, do Termo de Referência, acostado ao Memorando/CI nº 63.785/2025, aponta que “objeto da contratação está previsto no Plano de Contratação Anual 2025, publicado no PNCP e no sítio eletrônico da Prefeitura de Petrolina”, conforme detalhamento apresentado.

De outra banda, a demandante informou no Termo de Referência, item 1.3.1 E que o pagamento será realizado por meio de boleto bancário 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, Alvará de Funcionamento, 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, de não havendo empecilho em contratar com o Poder Público Municipal.

Dentre as certidões exigidas, nota-se que acostaram ao Despacho 25 um recibo de requerimento, datado em 15.10.2025, solicitando a certidão de Falência e Concordata. Contudo, o prazo para entrega deste documento são de 08 dias úteis, razão esta que não inseriram a certidão no Memorando 63.785/2025.

A certidão de falência, exigida como requisito de habilitação nos termos do art. 69, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, não foi apresentada dentro do prazo estabelecido, razão pela qual deixou de ser acostada ao presente memorando. Contudo, em observância ao princípio da legalidade e da transparência que regem as contratações públicas, referido documento deverá ser juntado obrigatoriamente aos autos antes da realização do pagamento da presente contratação direta, de modo a assegurar a lisura do procedimento e a conformidade do adimplemento contratual, estando este condicionado à sua apresentação.

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, observada as as orientações contidas neste opinativo.

Assim, **recomenda-se apresentação da certidão negativa de falência ou recuperação judicial, prevista no art. 69, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, antes da efetivação do pagamento**, como forma de assegurar a regularidade jurídica da contratada e a lisura do procedimento; bem como, ***aconselhando-se o implemento de garantia contratual, caso haja alguma antecipação, devidamente justificada, neste aspecto, conforme orienta o art. 145, § 1º e § 2º da Lei 14.133/2021***, mediante condição da referida empresa apresentar prova efetiva e



legítima de sua representatividade.

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,  
s.m.j.

(assinado eletronicamente)

**Tarsila Ramos**  
Assessora de Assuntos Jurídicos



## VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: 8C03-2F31-4A66-BA7A

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



TARSILA RAMOS (CPF 065.XXX.XXX-31) em 20/10/2025 07:55:38 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/8C03-2F31-4A66-BA7A>