



Memorando/CI nº 3.532/2026.

Assunto: Contratação direta por inexigibilidade de licitação

Processo Administrativo nº 035/2026

Inexigibilidade de licitação nº 026/2026

Consultante: Secretaria Municipal de Licitações e Contratos

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

PARECER JURÍDICO

EMENTA: CONTRATAÇÃO DA EMPRESA 47.148.152 GINA VIEIRA PONTE DE ALBUQUERQUE, PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO, REGULARMENTE INSCRITA NO CNPJ/MF SOB O Nº 47.148.152/0001-08, PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO TÉCNICO-PROFISSIONAL CONSISTENTE NA REALIZAÇÃO DE PALESTRA PRESENCIAL DE ABERTURA DO ANO LETIVO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE PETROLINA/PE, A SER MINISTRADA PELA PALESTRANTE GINA VIEIRA PONTE, COM ENFOQUE NA TEMÁTICA “VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER”,. 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 § 4º 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 47.148.152 **GINA VIEIRA PONTE DE ALBUQUERQUE, INSCRITA NO CNPJ 47.148.152/0001-08** 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 3.532/2026.

O escopo desta contratação é realização de palestra de abertura do ano letivo, a ser ministrada por **GINA VIEIRA PONTE**, com o tema “Projeto Mulheres Inspiradoras, uma proposta de intervenção pedagógica relacionada ao eixo educação em direitos humanos e em promoção da equidade étnico racial e de gênero”, voltada aos servidores da Rede Municipal de Ensino, a ser realizada no dia 02 de Fevereiro de 2026, na Escola do Saber, localizada na Avenida Barão do Rio Branco, nº 1096, Petrolina/PE, integrando a programação do evento **“Maria Vai à Escola: Pelo Fim da Violência Contra a Mulher”**, oportunizando, por meio de palestra presencial, a qualificação dos servidores da Educação do Município de Petrolina/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:



A Jornada Pedagógica de abertura do ano letivo é um evento institucional da rede municipal de educação de Petrolina que ao longo de 02 dias antes do início do ano letivo com opções de Palestras e oficinas que contemplem parte dos mais de 9 mil servidores da rede municipal com temáticas atuais em sintonia com sua formação continuada e seu desenvolvimento profissional e pessoal. A Jornada também contextualiza com o tema do ano letivo proposto a cada ano, no caso de 2026, a temática proposta é "Maria vai à Escola: pelo fim da violência contra a mulher!", sendo também oferecidas formações, palestras e eventos em alusão e preparação ao tema do ano letivo proposto.

Objetivo Geral

Promover a capacitação e o desenvolvimento dos servidores públicos municipais, professores ou não, em temáticas transversais para o exercício de suas funções, bem como contextualizar, formar e conscientizar os mesmos com a temática a ser trabalhada de maneira transversal na rede municipal no ano letivo de 2026.

Objetivos Específicos

- Promover a formação continuada e em serviço de profissionais diversos da rede municipal para que possam atuar junto as comunidades escolares em atividades de ensino-aprendizagem alinhada aos Projetos Políticos Pedagógicos das Unidades da rede municipal.
- Promover discussões a cerca da temática anual da rede municipal de forma a subsidiar o trabalho pedagógico proposto aos professores e gestões escolares junto as comunidades escolares e educacionais dos territórios.
- Promover ações articuladas junto a Secretarias e órgãos para promoção de eventos, formações e vivências dentro da temática do ano letivo de 2026.

Público-alvo

- Servidores estatutários ou contratados da Secretaria de Educação de Petrolina/PE.
- População em geral relacionada com a temática.

Metodologia e Atividades

- Realização de Portas-abertas em Escolas Técnicas, de formação, Instituições privadas e do sistema S de forma a fomentar projetos de vida e profissionais, bem como iniciativas sociais, educativas e ambientais.
- Promoção de aulas públicas e de divulgação, palestras e oficinas em espaços abertos com experimentações científicas, diálogos e ações para a promoção da da formação entre professores, comunidade em geral, assistentes, pedagogos e gestores escolares das modalidades EJA e do ensino fundamental, além da educação infantil;
- Promoção de oficinas de tecnologias, educação inclusiva, mesas redondas, diálogos e tecnologias educacionais de forma a promover e potencializar professores multiplicadores em diversas temáticas para docência e o exercício eficiente do serviço público para a educação em Petrolina;

Sendo assim, esta Secretaria Executiva buscou de múltiplas maneiras pesquisas a fornecedores que realizassem o atendimento de aulas públicas/palestras com expertise nas temáticas levantadas, para realização de aula pública/palestra em Petrolina, na concha acústica de Petrolina – PE e outros espaços como auditórios e salas de conferências. Entre as consultas foram escutados membros de outras Secretarias de Educação, Instituições de Nível superior, rede estadual e federal de educação e iniciativa privada.

Após acurada análise, este setor chegou ao nome/empresa de GINA VIEIRA PONTE DE ALBUQUERQUE, a mesma é graduada em Letras- Português e Respectivas Literaturas pela Universidade Católica de Brasília-UCB (2000). Pela Universidade de Brasília-UnB é mestra em Linguística, na área de Linguagem e Sociedade. Também pela UnB é especialista em Educação Básica e Direitos Humanos na Perspectiva Internacional (2023), em Letramentos e Práticas Interdisciplinares nos Anos Finais (2015), em Desenvolvimento Humano, Educação e



Inclusão Escolar (2011) e em Educação a Distância (2009).

Atuou como professora da educação básica na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal desde abril de 1991, tendo trabalhado 20 anos em regência de classe, dois anos como supervisora pedagógica e um ano como coordenadora. Também na rede de ensino do DF atuou como formadora de leitores em biblioteca escolar. Participou do Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos de 2015 a 2019, e voltou a integrá-lo em 2024. É membro do Conselho Consultivo do Centro de Referências em Educação Integral. Faz parte do grupo de pesquisa Educação Crítica, Autoria Criativa-Gecria, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Linguística da Universidade de Brasília PPGL. Em 2014, criou e executou o Projeto Mulheres Inspiradoras, que foi desenvolvido no Centro de Ensino Fundamental 12 de Ceilândia, em duas edições, junto aos estudantes do 9º ano do Ensino Fundamental. O projeto foi agraciado com 26 reconhecimentos diferentes, sendo dois internacionais e, em 2017, em função de um acordo de cooperação internacional entre o Governo de Brasília-GDF, o Banco de Desenvolvimento da América Latina- CAF e a Organização de Estados Ibero-americanos - OEI foi transformado em programa de governo chegando a mais 15 escolas públicas do Distrito Federal. Em parceria com Gecria/PPGL-UnB. Gina Vieira atuou como coordenadora do programa, elaborando o desenho da formação de professores e professoras participantes da iniciativa e definindo critérios para o investimento dos recursos. O programa foi denominado “Mulheres Inspiradoras: política educacional de valorização de mulheres, a partir de práticas de leitura e de escrita na rede pública de ensino do Distrito Federal” e chegou a mais de 50 unidades de ensino. A iniciativa está presente, também, em escolas municipais em Campo Grande, Mato Grosso do Sul e unidades de ensino e na universidade da Província de Niassa, em Moçambique. De 2015 a 2025 a professora Gina Vieira Ponte realizou várias formações, sobre temáticas ligadas à educação, tendo ministrado palestras em várias universidades brasileiras, como a Universidade de Brasília, Universidade Federal de Ouro Preto, Universidade Federal de Mato Grosso, bem como em universidades fora do país, como a Universidade Autônoma do México e a Universidade Santa Bárbara, nos Estados Unidos. Ela também participou de rodas de debate na Universidade de Harvard e na Universidade da França e palestrou em eventos como Cidades Educadoras e Campus Party.

Alguns artefatos para comprovação das atividades da palestrante:

Link para currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5524848635298047>

Link para vídeo com apresentação do trabalho: Globo Repórter | Projeto incentiva estudantes a conhecerem autoras de livros famosas e escreverem suas próprias histórias | Globoplay <https://globoplay.globo.com/v/11910594/>

A descrição do grupo corrobora ampla evidência de ações e apresentações como pretendidas pela Jornada Pedagógica, fato que pode ser comprovado facilmente em simples busca nos principais navegadores da internet, bem como nas redes sociais dela, com vídeos imagens de efetivos serviços prestados, inclusive na esfera pública para diversos governos.

Dada a notoriedade do Palestrante, incluindo aparições em programas das mais diversas emissoras de televisão aberta e fechada, bem como as atividades realizadas e pretendidas, torna a apresentação e palestra da mesma sui generis, capaz de atrair público e cumprir os objetivos da Jornada Pedagógica 2026

Considerando o exposto acima, entende-se que a contratação da palestrante atende o previsto para cumprimento do melhor exercício da gestão pública, sendo assim, sugere-se o processo de contratação por inexigibilidade da Palestrante que o grupo atende os requisitos legais para tal.

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 § 4º 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 inexistência 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 Secretaria 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 2 do Memorando/CI nº 3.532/2026, comprova a qualificação e o notório saber da profissional responsável pela exposição sobre o tema “A Liderança do Futuro é Inclusiva e Engajadora”.

Nesse esteio, a escolha do prestador do serviço da empresa 47.148.152 GINA VIEIRA PONTE DE ALBUQUERQUE, inscrita no CNPJ nº 47.148.152/0001-08, para a realização de palestra de abertura do ano letivo, a ser ministrada por **GINA VIEIRA PONTE**, com o tema “Projeto Mulheres inspiradoras, uma proposta de intervenção pedagógica relacionada ao eixo educação em direitos humanos e em promoção da equidade étnico racial e de gênero”, voltada aos servidores da Rede Municipal de Ensino, a ser realizada no dia 02 de Fevereiro de 2026, na Escola do Saber, localizada na Avenida Barão do Rio Branco, nº 1096, Petrolina/PE, integrando a programação do evento “Maria Vai à Escola: Pelo Fim da Violência Contra a Mulher”, oportunizando, por meio de palestra presencial, a qualificação dos servidores da Educação do Município de Petrolina/PE. Verifica-se que a empresa já prestou serviços técnicos especializados para entes públicos, conforme atestado de capacidade técnica acostado aos Despacho 2 do Memorando nº 3.532/2026.

Quanto à palestrante, Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Linguística, da Universidade de Brasília. Graduada em Letras - Português e Respectivas Literaturas pela Universidade Católica de Brasília (2000). É especialista em: Educação a Distância (2009), Desenvolvimento Humano, Educação e Inclusão Escolar (2011), Letramentos e Práticas Interdisciplinares nos Anos Finais (2015) pela Universidade de Brasília. Também pela Universidade de Brasília é pós graduanda em Educação Básica e Direitos Humanos na Perspectiva Internacional. Atuou como professora da Educação Básica na Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal de abril de 1991 a janeiro de 2022. É autora e executora do "Projeto Mulheres Inspiradoras", criado e desenvolvido em 2014, que foi agraciado com 15 prêmios, entre os quais, o 4º Prêmio Nacional de Educação em Direitos Humanos, concedido pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, o 8º Prêmio Professores do Brasil, concedido pelo Ministério da Educação, o 10º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, concedido pela Secretaria de Políticas para as Mulheres, em parceria com o Conselho Nacional de Pesquisa e com o Ministério da Educação. Além disso, o "Projeto Mulheres Inspiradoras", recebeu o I Prêmio Ibero-americano de Educação em Direitos Humanos, pelo qual atuou como embaixadora. É membra do Observatório da Educação Básica no Distrito Federal e faz parte do Conselho Consultivo do Centro de Referências em Educação Integral. Atualmente, Gina é servidora Universidade de Brasília, UNB, Brasil e da Secretaria de Educação do Distrito Federal, GDF, Brasil, conforme devidamente comprovado na Ficha Técnica acostado aos autos, em anexo ao Despacho nº 2, evidenciando, assim, a compatibilidade de seu perfil técnico-profissional com o objeto pretendido.

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 consultante apresentou 02 (duas) notas fiscais contida no Despacho 2 do Memorando nº 3.532/2026 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\$ 10.000,00 (Dez mil reais)** para contratação da Empresa 47.148.152 GINA VIEIRA PONTE DE ALBUQUERQUE, inscrita no CNPJ nº 47.148.152/0001-08, referente ao serviço que possibilitará a realização de palestra de abertura do ano letivo, a ser ministrada por GINA VIEIRA PONTE, com o tema “Projeto Mulheres inspiradoras, uma proposta de intervenção pedagógica

relacionada ao eixo educação em direitos humanos e em promoção da equidade étnico racial e de gênero”, voltada aos servidores da Rede Municipal de Ensino, a ser realizada no dia 02 de Fevereiro de 2026, na Escola do Saber, localizada na Avenida Barão do Rio Branco, nº 1096, Petrolina/PE, integrando a programação do evento “Maria Vai à Escola: Pelo Fim da Violência Contra a Mulher”, oportunizando, por meio de palestra presencial, a qualificação dos servidores da Educação do Município de Petrolina/PE, conforme proposta inserida no despacho 2 do Memorando nº 3.532/2026.

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 023/2026, 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 4 e 21).

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 3.532/2026.

Além do Documento de Formalização da Demanda (Despacho Inaugural), aprovado pela Secretária Municipal de Educação, Cultura e Esporte, constando a respectiva autorização da despesa (Ordenadora de Despesa) e Termo de Referência (Despacho 5). 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.

Inferese 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 5 do Memorando/CI nº 3.532/2026).

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 3.532/2026, aponta que “objeto da contratação está previsto no Plano de Contratação Anual 2026, 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 1.2.1 – o pagamento será efetuado mediante a apresentação de Nota Fiscal emitida pela empresa contratada, correspondente à realização das palestras mencionadas.

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, Termo de Ciência e Responsabilidade com Efeito de Dispensa de Alvará e Licença 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), Certidão Negativa de Falência, 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 comprometido 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.

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 arrazoado, 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.



CARLOS EDUARDO MENDES DE SÁ
Assessor de Assuntos Jurídicos.

Considerando o parecer jurídico posto para apreciação e as razões e elementos nele constantes, RATIFICO o parecer emitido pela Assessoria de Assuntos Jurídicos, exclusivamente quanto à possibilidade jurídica de prosseguimento do procedimento de contratação, ressaltando que apreciação se limita à análise formal e jurídica do procedimento, cabendo à autoridade competente decidir sobre a conveniência, oportunidade e efetivação da contratação.

Encaminhem-se os autos à unidade gestora competente para as providências administrativas que entender pertinentes.

PEDRO EDUARDO ALENCAR GRANJA
Procurador Geral do Município



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: B8DA-BC13-3332-D7A7

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



CARLOS EDUARDO MENDES DE SÁ (CPF 036.XXX.XXX-89) em 30/01/2026 17:50:42 GMT-03:00

Papel: Parte

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



PEDRO EDUARDO ALENCAR GRANJA (CPF 091.XXX.XXX-32) em 30/01/2026 18:00:00 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/B8DA-BC13-3332-D7A7>