

PARECER JURÍDICO SAAE/CM 035/2026

EMENTA - DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE CAPACITAÇÃO. CURSO DE FORMAÇÃO DE PREGOEIRO/AGENTE DE CONTRATAÇÃO. ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS (AMM). NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. NATUREZA SINGULAR DO OBJETO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. ART. 74, III, "F", DA LEI Nº 14.133/2021. PROCESSO DEVIDAMENTE INSTRUÍDO. PARECER JURÍDICO PELA VIABILIDADE COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Carmo de Minas/MG (SAAE/CM), objetivando a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de curso de formação e atualização para pregoeiros/agentes de contratação e equipes de apoio, com fundamento no **art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021.**

O objeto específico da contratação é o curso presencial **"Formação e Atualização de Agentes de Contratação, Pregoeiros e Equipes de Apoio"**, a ser ministrado pela Associação Mineira de Municípios - AMM.

A demanda pela capacitação dos servidores é apresentada no Documento de Formalização de Demanda (DFD), que ressalta a necessidade de garantir a correta aplicação da Lei nº 14.133/2021 e evitar riscos de nulidade, apontamentos de órgãos de controle e responsabilizações.

O DFD estima a participação de 3 (três) servidores, com custo unitário de R\$ 600,00 (seiscentos reais) e valor total de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais).

O Estudo Técnico Preliminar (ETP) reforça a necessidade de capacitação, detalha o conteúdo programático do curso, a metodologia a ser empregada e a justificativa técnica e econômica da escolha da AMM, mencionando sua notória especialização e a compatibilidade de preços.

O ETP fundamenta a inexigibilidade no **art. 74, III, "f", da Lei nº 14.133/2021**. Foi realizado levantamento de mercado, que comparou a proposta da AMM com a do Instituto de Desenvolvimento Público Plenum Brasil LTDA, apontando a vantajosidade econômica da AMM.

O Termo de Referência (TR) reitera o objeto da contratação, suas justificativas, especificações e condições, incluindo a documentação a ser apresentada pela contratada e as condições de pagamento.

Constam nos autos os seguintes documentos, entre outros:

Documento de Formalização de Demanda (DFD).

Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Termo de Referência (TR).

Anexo I – Modelo de Proposta.

Anexo II – Declaração que não emprega menor de idade.

Anexo III – Declaração de Ausência de Parentesco.

Anexo IV – Modelo de Declaração de Aceite/Concordo com Termos do Termo de Referência.

Mapa de Riscos da Contratação.

Atestados de Capacidade Técnica da AMM.

Declarações de Inexistência de Parentesco, Não Inidoneidade, Geral e Não Emprega Menor, emitidas pela AMM.

Documento Municipal de Licença (DML) da AMM.

Ata e Termo de Posse do Conselho Diretor da AMM.

Notas Fiscais de Serviços Eletrônicas (NFS-e) da AMM, referentes a capacitações anteriores.

Programação oficial do Curso.

Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica - TCU.

Certidões de Regularidade Fiscal (Estadual, Federal, FGTS, Trabalhista, Municipal) da AMM.

O presente parecer jurídico visa analisar a legalidade, regularidade e viabilidade da contratação direta por inexigibilidade, conforme as diretrizes apresentadas.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A contratação pública rege-se pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, igualdade, planejamento, transparência, eficácia, segregação de funções, entre outros, conforme o **art. 5º da Constituição Federal de 1988 e o art. 5º da Lei nº 14.133/2021**.

A **Lei nº 14.133/2021** (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) estabelece em seu **art. 7º** que **"A autoridade superior, no âmbito de cada Poder, órgão ou entidade, poderá instituir programa de gestão por competências para o aprimoramento contínuo dos agentes públicos que atuam nas licitações e contratos, com o objetivo de elevar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à Administração."**

O parágrafo único do referido artigo dispõe que "A formação e a qualificação dos agentes públicos responsáveis pela condução das licitações e contratos devem ser compatíveis com as atribuições a eles conferidas, sendo obrigatória a participação em cursos de capacitação sobre a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos".

Tal dispositivo legal, conjugado com a exigência da designação de agentes de contratação e pregoeiros devidamente capacitados, justifica a necessidade premente da Administração em promover cursos de formação e atualização. O Documento de Formalização de Demanda e o Estudo Técnico Preliminar expressamente reconhecem essa necessidade, destacando que a capacitação **"contribui para o fortalecimento da governança das contratações, da gestão de riscos e do planejamento, assegurando a correta aplicação da Lei nº 14.133/2021 e a observância dos princípios da legalidade, eficiência, economicidade, transparência e segurança jurídica."**

A inexigibilidade de licitação, por sua vez, está prevista no **art. 74 da Lei nº 14.133/2021**, que elenca situações em que a competição é inviável. Especificamente, o inciso III, alínea "f", do referido artigo, admite a inexigibilidade para a contratação de "serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a subcontratação de pessoas físicas ou jurídicas que não demonstrem ou possuam essa qualificação, para a prestação de serviços de treinamentos e cursos de capacitação de pessoal."

Para a configuração da inexigibilidade, são requisitos cumulativos:

1. Natureza singular do objeto: Embora o serviço de capacitação seja, em tese, comum, a singularidade pode residir na especificidade do conteúdo, na metodologia diferenciada ou na expertise do profissional/entidade, que o torna único para a necessidade da Administração. A **"natureza predominantemente intelectual"** se aplica à capacitação em leis complexas e em constante atualização.

2. Notória especialização do contratado: A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, § 3º, define notória especialização como a **"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."** Não se trata, portanto, de exclusividade, mas sim da eleição do mais adequado devido à sua expertise e reconhecimento.

3. Inviabilidade de competição: É a impossibilidade fática de se promover uma disputa entre licitantes, seja pela ausência de pluralidade de fornecedores aptos a satisfazer a demanda com a qualidade exigida, seja pela singularidade do objeto ou notória especialização do fornecedor que impeça uma comparação objetiva de propostas.

O presente processo busca fundamentar a contratação da AMM com base nesses pressupostos legais e princípios administrativos, visando assegurar a

regularidade e a eficiência das contratações públicas do SAAE/CM.

ANÁLISE DO CASO CONCRETO

A análise dos documentos que instruem o processo revela que a contratação da Associação Mineira de Municípios (AMM) para o curso de formação e atualização de pregoeiros/agentes de contratação se coaduna, em grande parte, com os requisitos legais e princípios aplicáveis.

1. Necessidade da Contratação (Art. 7º da Lei nº 14.133/2021):

O Documento de Formalização de Demanda (DFD) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) demonstram de forma clara e objetiva a necessidade de capacitação dos servidores que atuam nas contratações públicas do SAAE/CM.

O DFD aponta que a ausência de treinamento adequado pode gerar **"risco de nulidade dos procedimentos licitatórios", "apontamentos, recomendações e penalidades por parte dos órgãos de controle externo", "atrasos na contratação de bens e serviços essenciais" e "responsabilização administrativa dos gestores e servidores"**.

A **Lei nº 14.133/2021** exige a qualificação e formação de agentes (**art. 7º**), o que torna a presente demanda não apenas pertinente, mas obrigatória para a Administração. A coerência entre DFD, ETP e Termo de Referência é notória, pois todos os documentos convergem para a mesma necessidade de capacitação especializada.

2. Natureza Singular do Objeto (Art. 74, III, "f" da Lei nº 14.133/2021):

O objeto da contratação é um curso presencial com conteúdo programático específico e alinhado à **Lei**

nº 14.133/2021, com módulos que abrangem desde a definição e atribuições de agentes de contratação e pregoeiros, segregação de funções, fase de planejamento, condução do pregão e concorrência eletrônica, até as hipóteses de contratação direta, com ênfase na correta instrução dos processos de dispensa e inexigibilidade (DFD e ETP e TR). A metodologia adotada prioriza a abordagem prática e aplicada, com base em legislação, doutrina e jurisprudência atualizada dos Tribunais de Contas, incluindo simulações (DFD,ETP e Programação do Curso).

Essa combinação de conteúdo, metodologia e o foco na realidade municipal de Minas Gerais, oferecida por uma entidade com o histórico e a missão da AMM, confere ao serviço a natureza predominantemente intelectual e uma singularidade que dificulta a comparação objetiva com quaisquer outros cursos disponíveis no mercado, especialmente para o público-alvo de servidores municipais mineiros.

3. Notória Especialização da AMM (Art. 74, III, "f" e § 1º da Lei nº 14.133/2021):

A **Associação Mineira de Municípios (AMM)** é apresentada como uma entidade de notória especialização na área de gestão pública e contratações governamentais, em especial na capacitação de servidores públicos municipais (DFD, ETP e TR).

Seus Atestados de Capacidade Técnica, juntamente com seu Estatuto, demonstram sua atuação institucional e histórica na representação e apoio aos municípios mineiros há mais de 16 (dezesseis) anos, incluindo a oferta de cursos e treinamentos específicos.

A capacidade técnica do instrutor, Juliano Calazans, com comprovada experiência e especialização na área,

também contribui para reforçar a notória especialização da AMM (ETP e Programação do Curso).

Essa conjunção de fatores demonstra que a AMM possui o conceito e a expertise que a qualifica como indiscutivelmente mais adequada à plena satisfação do objeto, conforme o **art. 74, § 3º, da Lei nº 14.133/2021**.

4. Inviabilidade de Competição:

A inviabilidade de competição é justificada no ETP pela **"natureza especializada do serviço", "compatibilidade técnica do conteúdo ofertado" e "comprovada vantajosidade econômica"**.

Embora o ETP tenha realizado um levantamento de mercado, comparando a AMM com apenas o Instituto Plenum, e o Mapa de Riscos tenha identificado a **"Justificativa insuficiente da inexigibilidade"** como um risco de criticidade 8, a argumentação de que a notória especialização da AMM e sua adequação específica às necessidades dos municípios mineiros tornam a competição inviável para este objeto é pertinente.

Não se busca o **"mais barato"**, mas o **"mais adequado"** para uma capacitação que exige um conhecimento aprofundado da realidade e da legislação aplicada ao contexto municipal de Minas Gerais, que a AMM, por sua missão e histórico, oferece de forma peculiar.

A comparação de preços realizada, que aponta a AMM como financeiramente mais vantajosa para o município, reforça a escolha, afastando o argumento de direcionamento ou ausência de economicidade (ETP).

5. Compatibilidade de Preços:

O preço total da contratação é de R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) para 3 (três) servidores, sendo R\$ 600,00 (seiscentos reais) por participante, considerando o enquadramento do Município de Carmo de Minas na categoria de "demais municípios afiliados" (DFD, ETP e TR).

O ETP demonstra a compatibilidade desse valor com os preços praticados no mercado, mediante comparação com a proposta do Instituto Plenum Brasil LTDA, que orçou o mesmo serviço em R\$ 1.890,00 por participante. Essa análise evidencia a economicidade da contratação.

ANÁLISE DOCUMENTAL

Os autos contam com os seguintes documentos essenciais para a instrução do processo de inexigibilidade:

Documento de Formalização de Demanda (DFD): Presente e detalha a necessidade da capacitação.

Estudo Técnico Preliminar (ETP): Presente, aborda a necessidade, solução, notória especialização da AMM, inviabilidade de competição e pesquisa de preços.

Termo de Referência (TR): Presente, especifica o objeto e as condições da contratação.

Proposta de Preços: A programação oficial do curso da AMM serve como documento comprobatório dos valores praticados, conforme indicado no Anexo I do TR.

Atestados de Capacidade Técnica da AMM: Presentes, comprovam a experiência e a atuação da AMM na capacitação de servidores municipais.

Currículo do Instrutor (Juliano Calazans): Presente na Programação do Curso, demonstrando sua qualificação e experiência.

Regularidade Fiscal e Trabalhista da AMM: As certidões de regularidade (CNPJ, DML, Certidão Negativa de Débitos Tributários Estadual e Federal, Certidão Positiva com Efeitos de Negativa Federal, Certificado de Regularidade do FGTS, Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, Certidão Positiva com Efeito Negativo Municipal) estão presentes nos autos e com datas de validade vigentes.

Declarações: Declaração de Inexistência de Parentesco, Não Inidoneidade, Geral e Não Emprega Menor estão presentes.

Ata e Termo de Posse do Conselho Diretor da AMM: Presentes, confirmam a representação legal da AMM.

Ausências e Inconsistências:

Formalização da Justificativa da Inexigibilidade: Embora o ETP e o TR abordem a inexigibilidade, o Mapa de Riscos aponta uma **"Justificativa insuficiente da inexigibilidade"** como um risco de criticidade 8, com causa provável de **"Fundamentação incompleta no processo"**.

Embora a análise do caso concreto acima tenha reforçado os argumentos, é prudente que a justificativa formal da inexigibilidade seja detalhada em documento próprio, ou que os elementos já existentes no ETP sejam compilados e explicitados de forma mais robusta e apartada, a fim de mitigar este risco apontado pela própria equipe técnica.

RISCOS JURÍDICOS

A análise dos documentos permite identificar alguns riscos jurídicos, a maioria já reconhecidos no Mapa de Riscos da Contratação:

1. Questionamentos do Tribunal de Contas: A própria equipe técnica apontou o risco de **"Justificativa insuficiente da inexigibilidade"** (Mapa de Riscos).

Embora a fundamentação legal seja robusta, a clareza e detalhamento da inviabilidade de competição e da notória especialização da AMM podem ser objeto de análise pelos órgãos de controle.

A mitigação sugerida no Mapa é **"Instrução adequada do processo com ETP"**, o que reforça a necessidade de um documento de justificativa bem elaborado.

2. Fragilidade na instrução processual: A ausência de um documento formal que compile e reforce a justificativa da inexigibilidade, mesmo com os elementos presentes no ETP e TR, pode levar a apontamentos sobre a completude da instrução processual.

O risco de **"Falhas na instrução do processo administrativo"** com causa provável **"Falha na conferência documental"** e consequência de **"Fragilidade processual e questionamentos em auditorias"** corrobora essa preocupação.

3. Risco de Nulidade: Caso a inexigibilidade não seja devidamente fundamentada ou os requisitos legais não sejam comprovados de forma inequívoca, a contratação poderá ser questionada e, eventualmente, anulada, com as consequências advindas da responsabilização dos gestores e servidores envolvidos.

CONCLUSÃO

Diante do exposto e da análise dos documentos que instruem o processo licitatório do SAAE de Carmo de Minas/MG para a contratação de curso de formação de pregoeiro/agente de contratação por inexigibilidade, com fundamento no **art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021**, este parecer conclui que:

PROCESSO PODE PROSSEGUIR COM RESSALVAS

Embora os autos apresentem elementos que suportam a necessidade da contratação, a natureza singular do objeto, a notória especialização da AMM e a inviabilidade de competição, as fragilidades apontadas na análise documental e no Mapa de Riscos recomendam providências adicionais para assegurar a máxima segurança jurídica ao procedimento.

RECOMENDAÇÕES

Para que o processo possa prosseguir com a máxima segurança jurídica e mitigar os riscos identificados, recomendam-se as seguintes providências administrativas, que devem ser adotadas antes da ratificação da inexigibilidade:

1. Reforçar a Justificativa Formal da Inexigibilidade: Elaborar um documento formal e apartado, ou uma seção específica e aprofundada no processo, que detalhe e compile todos os argumentos jurídicos e fáticos que demonstram a natureza singular do objeto e a notória especialização da AMM, enfatizando porque a competição é inviável para esta contratação específica, dadas as necessidades do SAAE/CM e o contexto de capacitação de servidores municipais mineiros. Este documento deve fazer referência explícita aos atestados de capacidade técnica e ao estatuto da AMM.

2. Formalizar Ato de Ratificação: Após a instrução completa e a adoção das providências recomendadas, a autoridade competente deverá formalizar o ato de ratificação da inexigibilidade, conforme o **art. 72 da Lei nº 14.133/2021**.

3. Publicação do Extrato: Proceder à publicação do extrato do ato de ratificação da inexigibilidade no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e em outros meios exigidos pela legislação, como condição de eficácia do ato, nos termos do **art. 94 da Lei nº 14.133/2021.**

4. Dotação Orçamentária: Assegurar que a dotação orçamentária indicada no ETP (p. 24, item 9.2) seja suficiente e esteja devidamente disponível para custear a despesa.

Com a adoção destas providências, o processo estará adequadamente instruído para prosseguimento, conferindo maior segurança e conformidade à contratação pretendida.

Este parecer é baseado nos documentos fornecidos e na legislação vigente até a presente data. Recomenda-se uma revisão caso haja alterações na legislação ou nos fatos apresentados.

São essas as considerações a serem feitas, submetendo o presente parecer à apreciação da autoridade competente.

É O PARECER.

Carmo de Minas, 1 de abril de 2026.

GABRIEL DELMAR PEREIRA VILLELA
INSCR. OAB MG 68.488
PROCURADOR