

**PARECER JURÍDICO Nº 074/2026**

**INTERESSADO:** COORDENADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

**OBJETO:** Inexigibilidade para contratação de empresa para inscrição de servidor da Secretaria Municipal de Saúde no curso de capacitação “Licitação Completa”, a ser realizado presencialmente no período de 11 a 13 de novembro de 2026, na cidade de São Paulo/SP.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO E DAS MINUTAS.

**RELATÓRIO**

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que tem por finalidade a contratação de empresa para inscrição de servidor da Secretaria Municipal de Saúde no curso de capacitação “Licitação Completa”, a ser realizado presencialmente no período de 11 a 13 de novembro de 2026, na cidade de São Paulo/SP, mediante contratação direta, na modalidade inexigibilidade, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.
2. Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica:
  - I) DFD;
  - II) ETP;
  - III) PP (formalizado por contratações anteriores);
  - IV) TR;
  - V) Declaração Orçamentária;
  - VI) Documentação da futura contratada;
  - VII) Minuta de aviso de Inexigibilidade;
  - VIII) Divulgação no PNCP.
3. É a síntese do necessário.

**APRECIÇÃO JURÍDICA**

**Finalidade e abrangência do parecer jurídico**

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

5. Como se pode observar no dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica dos elementos da futura contratação, não abrangendo, portanto, outros aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade.

6. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

7. 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.

8. Finalmente, deve-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança jurídica 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. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

### **Limites e instâncias de governança**

9. No presente caso, o valor da contratação é de R\$ 3.949,00 (três mil, novecentos e quarenta e nove reais) e o órgão assessorado declarou que o serviço contratado constitui atividade de custeio.

10. Por sua vez, o Ordenador de Despesas autorizou a contratação, o que atende ao disposto no art. 72, Inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

11. Reiteramos 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.

### **Planejamento da Contratação**

12. Inicialmente, a fase preparatória da contratação seguiu os trâmites da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei n. 14.133/2021.

13. Consta dos autos o Documento de Formalização da Demanda - DFD, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, conforme dispõe o art. 72, inciso I, da Lei n. 14.133/2021, sendo estes aprovados pelas autoridades competentes.

14. Da análise dos autos, verifica-se que foram cumpridas as etapas requeridas, discriminadas nos incisos do art. 72 da Nova Lei de Licitações 14.133/2021

15. Observa-se, ainda, que há previsão da ação no Plano Anual de Contratações de 2024, concernente às capacitações.

### **Da Participação de Servidores em Eventos Externos**

16. A capacitação de servidores em cursos é um dos requisitos estabelecidos na Constituição Federal para a promoção na carreira (CF, art. 39, § 2º) e tem o objetivo de desenvolver, nos servidores, as qualidades necessárias para o desempenho satisfatório de suas atribuições, com a consequente melhoria dos serviços públicos prestados à sociedade.

17. No âmbito do município de Nossa Senhora da Glória/SE, a participação de servidores em ações de educação tem como objetivo o desenvolvimento e o aperfeiçoamento profissional do servidor na prestação de serviços.

18. Isso posto, avalia-se que os critérios exigidos para participação dos servidores no curso estão devidamente apresentados nos autos.

### **Inexigibilidade de Licitação**

19. As contratações públicas são, em regra, precedidas de procedimento licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, por força do que prescreve a Constituição Federal em seu art. 37, inciso XXI. A Lei n. 14.133/2021, no entanto, previu casos – também com fundamento nesse dispositivo constitucional – em que o procedimento poderá ser dispensado, ao tratar das hipóteses de Contratação Direta (arts. 72 e seguintes).

20. Neste diapasão, a contratação em referência será realizada por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei n. 14.133/2021, 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;

21. Como é possível inferir, é inexigível a licitação quando inviável a competição e, nesta hipótese em especial, para as contratações de serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização, tendo por finalidade o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

22. No ponto, cumpre transcrever as lições de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, que distinguem as espécies de inviabilidade de competição entre relativa e absoluta, nos seguintes termos:

[...]

A inviabilidade de competição pode ser absoluta (art. 74, inciso I e IV) ou relativa (art. 74, incisos II, III e V). Configura a inviabilidade absoluta a inexistência de competidores, ou seja, quando apenas uma pessoa pode executar o objeto pretendido pela Administração (art. 74, inciso I) ou quando a Administração precisa contratar todos os interessados que preencham as condições definidas para a contratação (art. 74, inciso IV). Será relativa quando, apesar de existir mais de uma pessoa capaz de executar o objeto pretendido, a Administração não dispuser de meios e critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa.

23. Semelhantermente, aduz Marçal Justen Filho que a inviabilidade de competição é um conceito complexo que pode decorrer de fatores diversos, inclusive da ausência de critérios objetivos para seleção do objeto, in verbis:

[...]

1.3) "Inviabilidade de competição" como uma decorrência É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero,

comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

[...]

3) Ausência de pressupostos necessários à licitação

[...]

3.3) Ausência de objetividade na seleção do objeto A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento, a competição perde o sentido.

24. Nessa ordem de ideias, observa-se que a hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei n. 14.133/2021 decorre justamente da ausência de parâmetros objetivos para a seleção do objeto. Conforme já mencionado, os requisitos exigidos pela norma são: inviabilidade (relativa) de competição; contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização; não se tratar de serviços de publicidade ou divulgação; contratação que envolva treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

25. Ressalta-se que a própria Lei n. 14.133/2021 já estabelece que os serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal são considerados serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (art. 6º, XVIII, "f") e que a notória especialização é a "qualidade de profissional ou de 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, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (art. 6º, XIX, e art. 74, § 3º, da Lei n. 14.133/2021).

26. Ainda de acordo com as lições de Marçal Justen Filho, a notória especialização diz respeito à comprovação de que o serviço a ser prestado pelo particular é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do interesse público.

27. De se ver, a notória especialização da futura contratada se encontra devidamente demonstrada nos autos, conforme se depreende dos seguintes trechos da Informação SEEDUC (item XIII do relatório):

[...]

9. Com relação à contratação de treinamentos, a Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, por meio do art. 74, III, f, estabelece que é viável a adoção de inexigibilidade de licitação, desde que caracterizada a notória especialização da empresa ou do profissional a ser contratado: "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;

(...)

§ 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.

28. Cabe esclarecer que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021), ao contrário do que prevê a Lei n. 8.666/1993 (art. 25, II), suprimiu a exigência de comprovação da singularidade dos serviços para caracterização da inexigibilidade. Entretanto, instalou-se certa controvérsia doutrinária acerca do tema, levando-se em consideração o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 2.761/2020-Plenário, no qual se decidiu, em caso equivalente de inexigibilidade para as empresas estatais - inciso II artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 -, que o requisito da singularidade dos serviços subsiste.

### **Justificativa de Preço**

29. Nas contratações por inexigibilidade de licitação, em que não há viabilidade de competição, não se aplica a habitual pesquisa de mercado, tal como realizada nos demais procedimentos de contratação. No entanto, é recomendável ao menos que seja verificado junto a outros entes adquirentes, inclusive junto a outros órgãos públicos, os preços que pagaram pelos bens ou serviços, nos moldes do que preceitua o art. 7º, § 1º, da IN ME n. 65/2021.

30. Nesse sentido, destaca-se o teor da Orientação Normativa AGU n. 17/2011, in verbis: "A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos".

31. No caso sob análise, nota-se que foi apresentada a devida justificativa de preços, embasada em contratos firmados pela futura contratada junto a outros órgãos da Administração Pública, conforme visto no comparativo de preços acostado aos autos.

32. Em relação a este comparativo utilizado, registra-se que é um modelo válido adotado, o qual demonstra que o valor a ser pago por este órgão será semelhante ao que será cobrado de demais interessados que se encontrem na mesma situação.

33. Nessa linha, o Município concluiu o seguinte: "Dessa forma, entendemos que o valor da contratação ora pretendida pode ser caracterizado vantajoso e está condizente com os preços de mercado, bem como que há nos autos os requisitos para a contratação por inexigibilidade de licitação, fundamentada Lei nº 14.133/2021."

34. Portanto, compreende-se que o preço ofertado pela contratada é condizente com o praticado no mercado e atende às exigências da Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021 e do art. 23 da Lei n. 14.133/2021.

#### **Disponibilidade Orçamentária e Declaração do Ordenador de Despesas**

35. A fazenda pública informou que há disponibilidade orçamentária para o exercício de 2024 e que a despesa será reservada.

36. Por sua vez, apresentou a declaração do ordenador de despesas, cumprindo a exigência contida no art. 16, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### **Disposições Finais**

37. No que diz respeito à divulgação do ato de autorização da inexigibilidade, foi adotado o padrão de divulgação do ato que autorizou a contratação, juntamente com outros documentos relevantes, no PNCP, conforme exigência contida no art. 72, parágrafo único, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Por oportuno, não se verificou inconsistência no cadastro da inexigibilidade, ratificando a aptidão para publicação.

38. Os documentos de habilitação da contratada estão nos autos, sem registros de impedimento de licitar ou ocorrências impeditivas indiretas.

39. Cumpre preconizar que a manutenção das condições de habilitação é condição necessária durante toda a contratação, devendo ser observada pelas unidades competentes durante a emissão da Nota de Empenho, do termo aditivo e dos pagamentos devidos.

40. Registra-se que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e deverá ocorrer no prazo de 10 dias úteis, contados da data da assinatura (art. 94, II, da Lei n. 14.133/2021). Outrossim, o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021).

## CONCLUSÃO

41. Diante do exposto, conclui-se que o processo se encontra revestido das formalidades legais exigidas, razão pela qual esta Procuradoria se manifesta favorável a possibilidade de contratação por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, inciso III, alínea “f” da Lei n. 14.133/2021, da pessoa jurídica **INSTITUTO NACIONAL DE LICITAÇÃO HQZ LTDA**, inscrita no CNPJ sob nº 11.032.434/0001-90, para a inscrição de servidor da Secretaria Municipal de Saúde no curso de capacitação “Licitação Completa”, a ser realizado presencialmente no período de 11 a 13 de novembro de 2026, na cidade de São Paulo/SP..

42. Outrossim, mister se faz observar que parecer jurídico é a manifestação formal do entendimento do parecerista sobre a matéria jurídica submetida à análise. Constitui-se, portanto, num ato jurídico administrativo enunciativo, uma vez que expressa ou enuncia a opinião do parecerista. Assim, o ato administrativo sob comento, não contempla manifestação de vontade original da Administração Pública, contendo, apenas, declaração de opinião.

43. Surge daí, via de consequência, o dever da autoridade administrativa, independentemente da opinião do consultor jurídico, interpretar a norma administrativa de forma que melhor atenda ao interesse público a que se destina.

É o parecer.

À consideração superior.

Nossa Senhora da Glória/SE, 19 de outubro de 2026

PAULO VINICIUS BRANDÃO RIBEIRO

Procurador do Município

OAB/SE nº 2642

Decreto nº 537/2009