

Processo nº: 7.709/2025

Parecer nº: 170/2025

Órgão Consulente: Secretaria Municipal de Saúde

**SOLICITAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DIRETA –
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO –
TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE
PESSOAL – ARTIGO 74, INCISO III, "F" DA LEI Nº
14.133/2021 - POSSIBILIDADE CONDICIONADA À
ADEQUADA INSTRUÇÃO**

PARECER JURÍDICO

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Prefacialmente, registra-se que cabe à Assessoria Jurídica a verificação de atendimento de requisitos legais para a pretensa contratação, sendo que a deliberação de mérito é atribuição do ordenador da despesa.

2. DA CONTRATAÇÃO

Trata-se o presente processo de intenção de diversas Secretarias Municipais, capitaneadas pela Controladoria Geral do Município, como se observa em termo de referência e solicitação de despesa, para contratação de serviço de capacitação interna para servidores municipais que atuam em contratações públicas.

No caso, é indiscutível a necessidade de capacitação de servidores para utilização da nova lei, principalmente quando há significativas alterações em rotinas de trabalho.

Os detalhes técnicos da contratação estão expressos em termo de referência, proposta.

A referida contratação, ante o que dos autos consta, será no valor de R\$ 2.470,00 (dois mil quatrocentos e setenta reais), conforme se extrai da solicitação de despesa e Termo de Referência.

Participarão das capacitações servidores vinculados a Secretariade Saúde do Município. Todavia, mostra-se prudente a juntada de lista prévia de participantes e suas vinculações ao objeto do curso.

Ressalte-se que a deliberação dos ordenadores da despesa deverão ser específicas e motivadas, como se requer de todos os atos administrativos, sob pena de nulidade, ainda que tal motivação seja referida, ou seja, adote as manifestações técnicas constantes dos autos como fundamentação. Deve vir acompanhada ainda de Decreto que lhe confere poderes para tanto (Decreto Municipal n. 132/2022) e de nomeação ao cargo de Secretários.

Assim, requereu-se a contratação direta por inexigibilidade de licitação fundada no artigo 74, III, "f" da lei 14.133/21.

3. ANÁLISE LEGAL

A Lei de nº 14.133/2021 prevê em seu Artigo 74 as hipóteses de inexigibilidade de licitação, ou seja, as situações em que a competição mostra-se inviável, levando a Administração Pública, utilizando-se da sua competência discricionária, a contratar diretamente.

Mais uma vez, assim como na antiga legislação regente das contratações públicas, o rol de hipóteses de contratação por inexigibilidade é meramente exemplificativo, partindo-se sempre do pressuposto de inviabilidade de se estabelecer requisitos para competição.

Assim dispõe o permissivo legal:

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

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:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
 - e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
 - f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;**
 - g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
 - h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;
- IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
- V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

Os parágrafos 3º e 4º, a seu turno, trazem regras específicas para a espécie, já conhecidas da Administração.

Art. 74 ...

§ 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.

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

Merece registro o fato de que as compras e serviços, então, tanto por contratação direta quanto por meio de licitação, deverão ser planejadas e programadas, e não por força da nova lei de licitações, mas porque é o que se exige da boa administração da coisa pública. Assim, devem as contratações diretas das Secretarias estarem de acordo com o planejamento das mesmas para as despesas do ano e as que podem ultrapassá-lo, em caso de serviços de natureza continuada. É o que dispõe os artigos 18 e 40 da Lei 14.133/2021.

Há declaração nos autos concluindo que a melhor solução no momento é a realização de treinamento com os servidores.

Pois bem, quanto aos elementos indispensáveis à instrução processual da contratação direta, estes estão dispostos no artigo 72 da lei 14.133/21. Observe-se:

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:

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, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

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 da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. 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.

Dentre eles, e diga-se, talvez, o mais essencial no processo de contratação direta, é o Termo de Referência, pois nele deverão constar as condições da contratação e identificação da necessidade da Administração Pública.

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

Além dos elementos dispostos no artigo 6º, XXIII, devem as Secretarias atentarem ainda para outros, previstos no § 1º do artigo 40 da lei:

§ 1º O termo de referência deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

- I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;
- II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;
- III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

É certo que nem todos os elementos de um Termo de Referência se aplicarão à todas as contratações, todavia, quando não aplicáveis, deve-se justificar plausivelmente.

Observa-se que os elementos de justificação e motivação contidos no artigo 72, aí incluso a justificação de preço, estejam no Termo de referência, para facilitar as análises do processo.

Da apreciação dos autos, constata-se que parte dos requisitos instrutórios estão no processo. Por tal razão, instrui-se as Secretarias a iniciarem o processo sempre com identificação da demanda, justificativa da contratação, **demonstração de compatibilidade de preço com valores de mercado e até mesmo cobrado pela prestadora**, comprovação da notória especialização - no caso concreto -, estimativa de despesa, identificação de espaço orçamentário para ela, para que somente então seja elaborado o Termo de Referência, minuta contratual, se for o caso, parecer jurídico, deliberação e autorização do(a) ordenador(a) da despesa.

Quanto ao instrumento contratual, seus elementos de constituição constam nos artigos 89 e 92:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

- | |
|--|
| XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento; |
| XIX - os casos de extinção. |

Em que pese a disposição de substituição de instrumento contratual prevista no citado artigo 95, as inexigibilidades não constam neste rol.

Todavia, já há doutrina afirmando que o instrumento contratual pode ser substituído por outro mais simples, quando a contratação tiver como valor máximo os limites de dispensa de R\$ 50.000,00 e R\$ 100.000,00.

É o caso do Professor Ricardo Alexandre Sampaio, em artigo publicado no site da revista e consultoria Zênite¹:

Para nós, essa conclusão não faz sentido algum. Ao invés disso, entendemos que a melhor interpretação da norma contida no art. 95, inciso I da Lei nº 14.133/2021, leva a compreensão de que em se tratando de contratação com valor inferior ao limite admitido para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (R\$ 100.000,00 – art. 75, incisos I; e R\$ 50.000,00 – art. 75, inciso II), independentemente do procedimento adotado para promover a seleção do contratado – licitação ou contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação, e ainda que a execução não ocorra de forma imediata e integral e da qual resultem obrigações futuras, será possível substituir o instrumento de contrato por outro instrumento hábil. Explica-se.
--

Neste sentido, e considerando-se tratar a contratação de curso, pode-se afirmar que já existe respaldo doutrinário para substituição do instrumento contratual pela nota de empenho.

4. ANÁLISE DOCUMENTAL

Avançando-se mais na instrução processual, aprecia-se os documentos juntados para a formalização da contratação.

Há formalização da demanda em solicitação de despesa, bem como Termo de referência, análise de riscos e Estudo Técnico Preliminar (art. 72, I).

Há indicação do valor a ser gasto (art. 72, II), e é presumível a justificação de preço (art. 72, VII) por se tratar de curso aberto, tendo-se justificado o desconto em caso de pagamento antecipado (vide proposta). Entretanto, por força do

¹ Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-substituicao-do-instrumento-de-contrato-na-lei-no-14-133-2021/#:~:text=independentemente%20do%20valor%2C%20ser%C3%A1%20poss%C3%ADvel,inclusiv e%20quanto%20a%20assist%C3%A2ncia%20t%C3%A9cnica>.

disposto no artigo 145, § 1º da lei, é importante que a justificação desta antecipação seja robusta no Termo de Referência, já que tal informação não consta neste documento.

O parecer jurídico (art. 72, III) é a presente peça. Existe parecer técnico em ETP.

A dotação orçamentária foi encartada (art. 72, IV).

O Termo de Referência menciona requisitos mínimos de qualificação para execução do objeto. Há atestados de capacidade técnica em favor da empresa organizadora, bem como encarte do evento. Orienta-se pela juntada de portfólio da empresa, contando sua história, feitos, premiações, eventos organizados, etc e ao menos resumido currículo dos palestrantes.

Para cumprimento do artigo 72, V, orienta-se que seja certificado o atendimento aos requisitos de qualificação exigidos.

A razão da escolha do contratado (art. 72, VI) é verificável em Termo de Referência.

Há certidões de regularidade municipal, estadual federal, FGTS, certidão negativa de débitos trabalhistas, cartão do CNPJ, concordata e falência, declaração de que não incide na vedação do artigo 7º, XXXIII da Constituição Federal (art. 68 da lei 14.133/21).

Observa-se que as certidões apresentadas devem estar válidas no momento da contratação.

Como já assinalado, para validade e atendimento do art. 72, VIII, a autorização das autoridades competentes deve vir acompanhada de ato delegatório de competência e estar devidamente motivada.

Isto posto, constata-se que quase todos os requisitos da instrução, na forma do artigo 72 da lei 14.133/2021 estão presentes. Aqueles pendentes, deverão ser sanados tempestivamente pela Secretaria, se permanecido o interesse público na contratação.

Frisa-se que, conforme determinação do artigo 74, § 3º, há necessidade de reconhecimento pelos ordenadores da despesa, na justificativa, de que o presente treinamento é, neste momento, o adequado à satisfação do interesse da Administração.

Há indicação de fiscal e gestor do contrato no Termo de Referência, em atenção ao artigo 117 da lei, mas estas devem ser acompanhadas de documento de ciência do ônus que lhe fora designado.

Especificamente quanto ao Termo de Referência dos autos, os requisitos de contratação podem mencionar as qualificações para a notória especialização, regularidade fiscal, trabalhista, etc.

5. CONCLUSÃO

Cumpra registrar que trata-se esta Assessoria Jurídica de órgão consultivo e não deliberativo, razão pela qual não pode imiscuir-se na instrução ou apreciação de conveniência e oportunidade da contratação. Ademais, presume-se verdadeiras as certificações feitas pelos servidores em razão do princípio da legalidade a qual estão submetidos.

Logo, apresentando-se a presente peça como opinativo jurídico, não estão os ordenadores de despesa adstritos às considerações aqui pontuadas, de modo que poderão deliberar de maneira diversa, mas sempre motivando suas decisões, por ser postulado legal que se impõe.

Isto posto, e para os fins dispostos no § 4º do artigo 53 da lei 14.133/2021, afirma-se que não estão presentes na instrução todos os requisitos legais para contratação. Todavia, as pendências foram pontuadas nesta peça opinativa de modo a possibilitar à Secretaria Gestora o saneamento processual, mediante certificação da ordenadora da despesa, e prosseguimento da contratação, se for o caso.

Por fim, saneado o processo e optando a ordenadora pelo prosseguimento da contratação, deverá ser publicado extrato da mesma no Portal Nacional de Contratações Públicas, em atendimento ao artigo 94 da lei 14.133/21. No caso de impossibilidade, esta deverá ser certificada pela autoridade competente, promovendo-se ampla publicidade da contratação em imprensa oficial, portal municipal de compras, e outras formas existentes para tanto, com o fito de atendimento do artigo 37 da Constituição Federal.

É o parecer, S.M.J.

Mata de São João-BA, 30 de abril de 2025.

Patricia Quadros Pozebom

Assessor Jurídico

Mat. 7.023

(assinado eletronicamente)



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: E272-8258-2DA5-E450

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



PATRÍCIA QUADROS CÔRTEZ FERNANDES (CPF 795.XXX.XXX-34) em 16/05/2025 10:44:13

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://matadesaojoao.1doc.com.br/verificacao/E272-8258-2DA5-E450>