



PARECER JURÍDICO Nº 141/2025/LC

I- PREÂMBULO

Consulente: Departamento de Licitações;

Modalidade: Inexigibilidade de Licitação;

Prestador: INSTITUTO VOCE NORTAO TREINAMENTO E DESENVOLVIMENTO PESSOAL LTDA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. ART. 74, III C/C ART. 6º, XVIII DA LEI Nº. 14.133/21. POSSIBILIDADE. RECOMENDAÇÕES NECESSÁRIAS.

II- DA CONSULTA

Trata-se de procedimento administrativo de Contratação por Inexigibilidade de licitação de empresa de notória especialização para realização de Capacitação de Desenvolvimento Humano, Inteligência Emocional e Fortalecimento de Competências Comportamentais para servidores públicos da Prefeitura de Lucas do Rio Verde/MT

Seguem juntados aos autos encaminhados a esta procuradoria:

- a) Designação de comissão permanente de licitação, bem como publicação do ato em Diário Oficial;
- b) Solicitação para abertura de procedimento administrativo, com vistas à aferição da possibilidade de realização de inexigibilidade de licitação;
- c) Documento de formalização da demanda;
- d) Justificativa de inexigibilidade de licitação;





- e) Termo de Referência;
- f) A análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
- g) Estudo Técnico Preliminar, na qual há descrição da necessidade da contratação que caracterize o interesse público envolvido;
- h) Quadro demonstrativo das cotações, acompanhado das Notas fiscais de contratação realizada pela empresa contratada, utilizados para justificá-lo;
- i) Julgamento da documentação para inexigibilidade de licitação;
- j) Análise de proposta para inexigibilidade de licitação;
- k) Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral;
- l) Certidões de regularidade fiscal e tributária municipal, estadual e federal dentro do prazo de validade;
- m) Certificado de Regularidade do FGTS-CRF;
- n) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
- o) Proposta de preço da capacitação;
- p) Ato constitutivo;
- q) Certidão Negativa de Empresa Inidôneas expedida junto ao TCU;
- r) Certidão de Falência e recuperação judicial válida;
- s) Consulta ao Cadastro de Fornecedores com restrição, em que se constatou



que a empresa parceira não possui restrições em sua titularidade;

t) Consulta à relação de empresas inidôneas e suspensas de licitar e contratar com o Poder Público do TCE/MT;

u) Declaração de cumprimento aos requisitos de habilitação e ao artigo 7º, inciso XXXIII da Constituição Federal, bem como, de inexistência de funcionário vinculado à Administração Pública em seu quadro de pessoal, expedida pela empresa contratada;

v) Autorização da autoridade competente para realização da contratação direta;

w) Declaração contábil acerca da existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa, bem como, da sua compatibilidade com a PPA e LDO;

x) Atestados de capacidade técnica e demais documentos de habilitação constante no Termo de Referência;

y) Diversos diplomas emitidos em nome de Caroline Ferreira Candiotto e Alberto Custódio que constam na proposta como treinadores da contratada.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para a análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos na Lei Federal n. 14.133//21.

Este parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

É o sucinto relatório.

Passa-se a apreciação.

III- DA ANÁLISE JURÍDICA

A) Das Disposições Preliminares;

A minuta em apreço foi encaminhada a esta Procuradoria Jurídica, para fins de análise da legalidade da pretensa inexigibilidade de licitação em atendimento ao parágrafo único do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Em assim sendo, desde já alerto a autoridade competente de que a análise aqui efetuada se restringe aos aspectos jurídico-formais do procedimento, de modo que não compete a este parecerista adentrar ao mérito de conveniência e oportunidade do ato praticado. Portanto, é de suma importância que se dê a prudente justificativa ao ato que se pretende realizar, considerando que recairá sobre a autoridade solicitante a responsabilidade por sua adequação ao interesse público.

B) Da adequação da modalidade licitatória eleita

É cediço que as compras e contratações de serviços pela Administração Pública, via de regra, devem ser precedidas por licitação, garantido os princípios regedores da matéria, principalmente os da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência (art. 37, XXI, da CF/88).

Existem, porém, situações nas quais o legislador optou por assegurar que as contratações públicas sejam realizadas de forma direta, como nos casos de inexigibilidade de licitação que estão elencados pelo art. 74 da Lei 14.133/21.

Em tais situações, diferentemente do que ocorre nas hipóteses de dispensa de licitação, a competição licitatória não é possível, uma vez que o elemento subjetivo da contratação é fator que condiciona a sua realização. Dito de outro modo, a escolha do fornecedor do bem ou prestador do serviço é justificada na exclusividade, singularidade ou reconhecimento artístico da empresa ou profissional a ser contratado.



Porém, a contratação direta não pode significar uma contratação informal. À contrário sensu, a Administração Pública deve realizar todo o planejamento interno necessário para que seja possível a futura aquisição do bem ou serviços que se busca adquirir, comprovando que a situação encarada pelo procedimento se enquadra dentre as hipóteses legalmente previstas, mesmo porque, conforme preceitua Marçal Justen Filho “*não há margem de discricionariedade acerca da observância de formalidades prévias*”.

Neste íterim, considerando tal necessidade, segundo o servidor responsável pela elaboração do Termo de Referência e solicitação de abertura do certame, a situação invoca-se por se enquadrar no disposto pelo art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021, que preceitua, *in verbis*:

Art. 74. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

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:

Em complemento a isso, dispõe o § 3º do mesmo dispositivo:

§ 3º. Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Observe que o dispositivo supramencionado permite que o administrador realize a contratação de profissionais ou empresas que desenvolvam serviços técnicos enumerados pelo art. 6º, inciso XVIII, da Lei nº. 14.133/21, que contenham notória especialização em sua área de atuação e que o trabalho desenvolvido por esta seja

essencial e o mais adequado para a plena satisfação do interesse público.

Verifica ainda que o referido dispositivo considera como “serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a (...) *treinamento e aperfeiçoamento de pessoal*”.

Dos autos, em especial do Termo de Referência colacionado, vislumbro que a contratação da empresa especializada possui por intuito a ministração de curso para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, pelo que, da análise objetiva do objeto, vislumbro o enquadramento da questão nos permissivos legais citados alhures.

De todo modo a avaliação quanto a notória especialização da empresa deve ser realizada de forma cautelosa pela administração, eis que esta constatação se encontra localizada às margens da subjetividade, pelo que é essencial trazer à baila os ensinamentos do ilustríssimo doutrinador Ely Lopes Meirelles:

“Serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são os prestados por quem, além de habilitação técnica e profissional - exigida para os serviços técnicos profissionais em geral -, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento.”

Nessa feita, nota-se que a notória especialização é aquela obtida por empresas e profissionais que vão além do “campo comum” de atuação dos demais, porque aquelas, diferentemente destas, aprofundam seus estudos e o exercício de sua profissão, através de cursos de pós-graduação ou cursos de aperfeiçoamento profissional.

Se levado a cabo o conceito acima reproduzido, é de se concluir que a empresa que se pretende contratar pode ser enquadrada na situação excepcional prevista pelo art. 74, III da Lei nº. 14.133/21.



Diante disso, como supedâneo em uma análise estritamente legalista, com base nos documentos que balizam o processo e no exposto pelo art. 74, III da Lei 14.133/21, opino pela possibilidade jurídica da utilização da inexigibilidade de licitação para o caso em análise.

III.2 Planejamento da contratação

A Lei nº 14.133/ 2021 estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (artigo 18, *caput*, da lei 14133/2021).

O artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

*“Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual** de que trata o inciso VII do **caput** do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as **leis orçamentárias**, bem como abordar todas as **considerações técnicas, mercadológicas e de gestão** que podem interferir na contratação, compreendidos:*

*I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em **estudo técnico preliminar** que caracterize o interesse público envolvido;*

*II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de **termo de referência**, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;*

*III - a definição das **condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento**;*

*IV - o **orçamento estimado**, com as composições dos preços utilizados para sua formação;*

*V - a elaboração do **edital** de licitação;*

*VI - a elaboração de **minuta de contrato**, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;*

*VII - o **regime de fornecimento de bens**, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de economia de escala;*

*VIII - a **modalidade de licitação**, o **critério de julgamento**, o **modo de disputa** e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração*



Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;

XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.”

(grifou-se)

Neste mesmo dispositivo, o legislador dispôs acerca dos elementos integrantes do Estudo Técnico Preliminar, que deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação (§ 1º), quais sejam:

“I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;



XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.”

É certo ainda que deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima explanado, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas e cumprir os fundamentos autorizados pelo Decreto Municipal nº 6.252/2023.

Dessa forma, além das exigências da Lei n. 14.133/2021, deve a Administração observar as regras constantes do Decreto municipal nº 6.252/2023, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para contratações públicas no âmbito da administração pública federal direta e indireta no município.

Verifica-se assim que o Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

No presente caso, os profissionais da área técnica e requisitante elaboraram o ETP, que por se tratar de documento de conhecimento técnico, a avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, cabendo a este órgão de assessoramento tão somente observar se contém as previsões necessárias relacionadas art. 18, §1º, da Lei nº 14.133/2021.

De análise do documentos acostados nos autos, notadamente dos aspectos legais, sem adentrar ao viés técnico, vislumbro que consta a demonstração dos seguintes elementos: a) necessidade da contratação, b) previsão no plano anual de contratação, c) estimativas das quantidades, d) estimativa do preço da contratação; e) justificativa para



parcelamento; f) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina, o que demonstra que aparentemente o ETP preenche os requisitos previstos na legislação em comento.

III. 2.1 Da análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/21 estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

No caso concreto, verifica-se que a Administração elaborou o gerenciamento de risco, sendo conveniente ressaltar que atendeu ao exigido supra.

C) Dos Requisitos Legais;

Uma vez superada a análise quanto à viabilidade da utilização da inexigibilidade de licitação, é de suma importância proceder a uma rigorosa avaliação quanto aos requisitos legais indispensáveis a sua perfectibilização.

Verifica-se que a Lei 14.133/21 preconiza que o art. 72 da Lei 14.133/21, notadamente, ao exposto pelos incisos VI e VII, os quais disciplinam:

“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:

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

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.”

Olhando-se detidamente ao exposto pela norma infraconstitucional, chega-se à conclusão de que é primordial para a correta instrução do feito que o preço a ser adimplido seja devidamente justificado. Esta exigência tem por escopo evitar possíveis práticas de sobrepreços e prejuízos ao erário.

Como bem dito anteriormente, a inexigibilidade de licitação não pode ser vista como uma forma informal de contratação, sendo necessário que se encartem aos autos procedimentais documentos que comprovem que o processo é o mais adequado ao interesse público.

No que tange à tal justificativa o TCU, através do Acórdão nº. 1565/2015, fixou a seguinte tese que embora tenha sido exarada na égide da lei 8.666/93 entendendo ser aplicável à lei 14.133/21:

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

In casu, a justificativa de preço ampara-se em instrumentos públicos celebrados pela empresa com outros órgãos públicos, os quais demonstram que o preço ofertado se enquadra no preço praticado no mercado.

Outro requisito encampado pelo art. 72 da Lei 14.133/21 é o de que deve ser evidenciada a razão para a escolha do fornecedor. Em razão da natureza do objeto que se pretende contratar, foram lançadas as justificativas específicas que visam subsidiar a escolha da empresa contratada.

Constam ainda dos autos a declaração contábil que atesta a existência de dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa, bem como a sua compatibilidade com a LDO e PPA.

Seguem igualmente acostados os documentos concernentes a habilitação da empresa, sendo possível verificar a sua habilitação jurídica para o fornecimento do objeto, assim como sua qualificação técnica e econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista. Aliás, tal fato é atestado pela autoridade competente em sua análise a tais

documentos.

De mais a mais, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente procedimento, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pela secretaria competente com base em parâmetros técnicos objetivos, para melhor consecução do interesse público.

Para o caso *sub examine* é importante mencionar e aplicar analogicamente o contido no artigo 176, § 3º do Regimento Interno do TCE-MT (aprovado pela Resolução Normativa nº 10/2017 - TP), que preceitua:

§ 3º. Será emitido parecer prévio, favorável ou contrário à aprovação das contas anuais, explicitando os elementos e fundamentos de convicção e ressaltando o fato de **que a manifestação se baseou, exclusivamente, no exame de documentos de veracidade ideológica presumida.** (Grifo nosso)

Deste modo, a análise consignada neste parecer se ateu às questões jurídicas observadas na instrução processual e minuta do Contrato apresentado, com seus anexos, nos termos do parágrafo único do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/21. Não se incluem no âmbito de análise deste parecerista os elementos técnicos pertinentes à perfectibilização do contrato, como aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município, os quais são absolutamente responsáveis pelas informações carreadas ao presente procedimento aditivo.

D) Das Disposições Gerais;

No formado parágrafo único do art. 53 da Lei nº. 14.133/21, citado alhures, compete a esta Procuradoria Jurídica, tão-somente, o exame prévio quanto aos aspectos jurídico-formais do procedimento, bem como da respectiva minuta do termo aditivo.

Assim, no desempenho da função de assessoramento deste órgão jurídico,





cumpre-nos alertar à autoridade Administrativa sobre a importância da devida motivação de seus atos, na medida em que recairá sobre esta a responsabilidade acerca da oportunidade e conveniência na escolha do objeto e do seu planejamento quantitativo.

IV - DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a Solicitação apresentada pelo Consulente, este Advogado Público Efetivo opina **FAVORAVELMENTE** à Inexigibilidade de licitação de empresa de notória especialização para realização de Capacitação de Desenvolvimento Humano, Inteligência Emocional e Fortalecimento de Competências Comportamentais para servidores públicos da Prefeitura de Lucas do Rio Verde/MT, condicionado às recomendações delineadas na presente resposta.

É o parecer, s.m.j.

Lucas do Rio Verde-MT, 15 de maio de 2025.

Raissa C. A. Araujo
Advogada Pública
OAB/MT Nº 24.390/O

