

PARECER JURÍDICO

REQUISIÇÃO: nº 4720/2026 - Diretoria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do DMAE.

PROPONENTE: DEDUSE – DESENVOLVIMENTO, EDUCAÇÃO, SERVIÇOS E EDITORA LTDA – ME (CNPJ 31.061.990/0001-00)

OBJETO: Contratação de empresa especializada para execução do Programa de Formação e Ativação Territorial Lixo Zero

VALOR GLOBAL: R\$ 90.000,00 (noventa mil reais)

FUNDAMENTO: Artigo 74, inciso III, alínea 'f', da Lei Federal nº 14.133/2021

MODALIDADE: Inexigibilidade de Licitação

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO PÚBLICA DIRETISSIMA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO III, ALÍNEA 'F', DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. PROGRAMA DE FORMAÇÃO E ATIVAÇÃO TERRITORIAL LIXO ZERO. CAPACITAÇÃO DE 60 SERVIDORES MUNICIPAIS INTERSETORIAIS. NATUREZA DO OBJETO COMO SERVIÇO TÉCNICO ESPECIALIZADO DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DA EMPRESA DEDUSE COM BASE EM AUTORIZAÇÃO EXCLUSIVA DA ACADEMIA LIXO ZERO E ATESTADO DE CAPACIDADE TÉCNICA. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE INDISPENSÁVEL SOB O NOVO REGIME LICITATÓRIO. PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO (ART. 5º). JUSTIFICATIVA DO PCA E RAZOABILIDADE DO PREÇO CONFORME ART. 23, § 4º. INSTRUMENTO CONTRATUAL MANDATÓRIO DADO O VALOR E OBRIGAÇÕES FUTURAS (ART. 95). IDENTIFICAÇÃO DE LACUNAS FALTA DE DOCUMENTOS DE CAPACITAÇÃO DOS INSTRUTORES INDIVIDUAIS. PARECER PELA POSSIBILIDADE JURÍDICA DA CONTRATAÇÃO CONDICIONADA AO SANEAMENTO PRÉVIO DAS IRREGULARIDADES APONTADAS.

I – RELATÓRIO

Trata-se de exame de legalidade e regularidade jurídica de processo administrativo de contratação direta, por meio de inexigibilidade de licitação, autuado sob o nº 040/2026, originado pela Requisição nº 4720/2026 da Diretoria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Departamento Municipal de Água e Esgoto de Uberlândia (DMAE). O objeto da contratação consiste na contratação de empresa especializada para execução do Programa de Formação e Ativação Territorial Lixo Zero, destinado à capacitação de 60 (sessenta) servidores municipais intersetoriais (pertencentes ao quadro do DMAE e de Secretarias Municipais parceiras), abrangendo formação on-line integrada, duas aulas magnas presenciais de mobilização e apresentação, acompanhamento técnico e pedagógico, orientação e validação de projetos institucionais e certificação oficial de

Embaixadores Lixo Zero.

A empresa proposta para a execução do objeto é a **DEDUSE – DESENVOLVIMENTO, EDUCAÇÃO, SERVIÇOS E EDITORA LTDA – ME**, inscrita no CNPJ sob o nº 31.061.990/0001-00, optante pelo Simples Nacional, que apresentou a Proposta Comercial nº 2026.044.ALZ no valor global de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais), fixo e irrevogável pelo período de 12 (doze) meses. A justificativa de afastamento do certame licitatório ampara-se na inviabilidade de competição tipificada no art. 74, inciso III, alínea 'f', da Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), em razão da notória especialização da empresa contratada, operadora exclusiva da Academia Lixo Zero no Brasil.

Compulsando os autos físicos do presente processo administrativo, verifica-se que a instrução processual é composta pelos seguintes documentos, em ordem cronológica de entranhamento e paginação (fls. 02/84 v.):

- Despacho de abertura de processo de contratação por inexigibilidade (fls. 02/02v.)
- Requisição nº 4720/2026 (fls. 03/03v.);
- Justificativa da Necessidade da Despesa (fl. 04);
- Justificativa do PCA (fls.05/06 v.)
- Justificativa Contratação Direta (fls.07/14 v.)
- Estudo Técnico Preliminar (fls. 15/26 v.)
- Análise Preliminar de Risco (fls.27/28 v.)
- Orçamento (fls.29/29 v.)
- Termo de Referência (fls.30/45 v.);
- Mapa de Cotação (fls. 46/46 v.);
- Declaração de exclusividade (fls.47/48 v.)
- Proposta comercial (fls. 49/50.)
- Documentos de habilitação (fls.51/83)
- Nomeação de gestor e fiscal (fls.84/84 v.)

Em seguida, por força do art. 17 e art. 72, III da Lei Federal nº 14.133/21, vieram os autos à Procuradoria Administrativa, para análise e parecer.

Remetidos os autos a esta Procuradoria Administrativa em cumprimento ao comando do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 e do art. 72, inciso III, do mesmo diploma, cabe a emissão de parecer jurídico conclusivo para subsidiar a decisão do Ordenador de Despesas.

É o relatório do essencial. Passa-se à delimitação da análise jurídica e posterior fundamentação.

II – DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação de assessoramento jurídico consultivo restringe-se, estritamente, ao controle de legalidade dos aspectos formais e materiais do procedimento administrativo sob exame, nos termos do art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, fica excluído do escopo deste parecer qualquer pronunciamento conclusivo acerca de conveniência, oportunidade ou mérito da contratação (juízo de conveniência administrativa), bem como de aspectos de natureza estritamente

técnica, operacional ou financeira, cuja veracidade, exatidão e responsabilidade técnica recaem inteiramente sobre as unidades demandante e cotação, conforme os termos 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. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Manual de Boas Práticas Consultivas, Enunciado nº 07.

Cumpra registrar, em caráter preambular, a delimitação do âmbito de responsabilidade do parecerista jurídico na emissão de manifestações consultivas no âmbito das contratações públicas. Nos termos do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas exclusivamente nos casos em que atuar com dolo ou erro grosseiro.

Nesse passo, a jurisprudência pacificada do Tribunal de Contas da União estabelece que a atuação do assessor jurídico se cinge ao dever de diligência profissional para alertar a autoridade sobre inconsistências evidentes e flagrantes ilicitudes, não sendo cabível a sua responsabilização pessoal pela defesa de teses jurídicas plausíveis ou quando atua com manifesta isenção e imparcialidade.

Acerca da caracterização do erro grosseiro e do dever de cuidado esperado na análise dos elementos essenciais da instrução processual, o Plenário da Corte de Contas, no Acórdão nº 2121/2024 – Plenário (Relator Min. Benjamin Zymler), fixou a seguinte orientação:

“[...] A ausência de uma planilha de custos unitários é uma falha evidente que deveria ter sido apontada, pois não exige conhecimento técnico ou pesquisa aprofundada. Essa falha foi considerada um erro grosseiro que infringe o dever de cuidado esperado dos pareceristas. [...] O entendimento do tribunal é que a responsabilidade das pareceristas não é afastada pela natureza opinativa de seus pareceres, especialmente quando o erro cometido compromete a legalidade do processo licitatório.”

Em idêntica direção, o Tribunal de Contas da União preconiza que o parecer jurídico que divirja da orientação legal sem a devida fundamentação, contenha grave ofensa à ordem jurídica ou desconsidere a jurisprudência consolidada das Cortes de Contas enseja a responsabilização do parecerista por induzir o gestor à prática de ato eivado de ilegalidade.

Sob tal delimitação protetora e zelosa, norteadas pelo estrito cumprimento dos deveres de verificação documental e fundamentação jurídica, passa-se ao exame do mérito da demanda.

III – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

3.1. Da contratação direta e da inexigibilidade de licitação

A Constituição Federal de 1988 estabelece como regra geral a obrigatoriedade do procedimento licitatório para todas as aquisições e contratações da Administração Pública Direta, Autárquica e

Fundacional, a teor do art. 37, inciso XXI. Ocorre que o próprio constituinte admitiu a existência de exceções ressalvadas na legislação infraconstitucional, prevendo o gênero da contratação direta — do qual são espécies a dispensa e a inexigibilidade de licitação. Justificando a *ratio juris* do afastamento excepcional do certame competitivo, Ronny Charles Lopes de Torres leciona:

“Quando a Lei prevê hipóteses de contratação direta (dispensa e inexigibilidade) é porque admite que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.” (TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 14. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 404).

A diferenciação entre as espécies de contratação direta reside fundamentalmente no critério da viabilidade de competição. Enquanto na dispensa a disputa entre fornecedores é plenamente viável no mercado, mas o legislador concede à Administração a faculdade discricionária de não licitar por razões de conveniência e oportunidade, na inexigibilidade a competição se revela fática, material ou logicamente impossível. Sobre esse elemento divisor, Victor Aguiar Jardim de Amorim preceitua:

“[...] enquanto a inexigibilidade ocorre quando é materialmente impossível licitar, na licitação dispensável é possível fazer a licitação, mas por uma escolha do legislador o agente administrativo não será obrigado a fazê-lo.” (AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 4. ed. Brasília: Senado Federal, 2021, p. 26).

A inexigibilidade de licitação tem como pressuposto fático e jurídico a inviabilidade de disputa, a qual se manifesta quando apenas um fornecedor ou uma única solução é capaz de satisfazer a necessidade pública. Ampliando a compreensão do instituto, a doutrina contemporânea adverte que a inviabilidade também alcança hipóteses em que a disputa formal se revelaria contraproducente ao interesse público:

“Nessa feita, competição inviável, para fins de aplicação da hipótese de inexigibilidade licitatória, não ocorreria apenas nas situações em que é impossível haver disputa, mas também naquelas em que a disputa é inútil ou prejudicial ao atendimento da pretensão contratual, pelo confronto e contradição com aquilo que a justifica (o interesse público).” (TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 14. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 451).

Sob a perspectiva da teoria geral das licitações, a contratação direta por inexigibilidade decorre da impossibilidade de comparar objetivamente propostas heterogêneas. Conforme a lição clássica de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Licitação*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 15).

Tratando da inviabilidade de competição e da ausência de alternativas no mercado, Marçal Justen Filho leciona que a inexigibilidade se configura quando a necessidade estatal não pode ser

enquadrada em uma categoria padronizada, podendo decorrer de privilégios jurídicos ou de limitações fáticas:

“[...] a singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse público dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1619).

“Alternativa bastante peculiar é da ausência absoluta de pluralidade. Nesses casos o conhecimento tecnológico gerou uma única via de atendimento a certa necessidade. Essa alternativa tanto pode compreender casos em que haja tutela pelo Direito como casos em que a situação é meramente fática. Haverá hipóteses em que a única alternativa disponível está tutelada por privilégio de exclusividade, segundo as regras de propriedade imaterial (direitos autorais, direitos de propriedade industrial). Suponha-se a necessidade de adquirir um certo equipamento que está tutelado por patente de invenção. É óbvio que o Estado não poderá adquirir produto equivalente, fornecido irregularmente por quem não é titular de direitos de comercialização. Mas a ausência de direito de exclusividade não elimina a inviabilidade de competição quando se caracteriza a mera circunstância fática de ausência de outro sujeito em condições de produzir objeto equivalente.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2023, p. 1004).

Nesse mesmo sentido, para a plena caracterização da inexigibilidade, exige-se a demonstração de que a solução escolhida é a única apta a satisfazer a demanda específica do órgão público:

“Para a caracterização da exclusividade autorizadora da hipótese de inexigibilidade licitatória, além da exclusividade comercial do produto, faz-se necessária sua necessidade específica, ou seja, que aquele bem ou serviço fornecido com exclusividade seja o único apto ao atendimento do interesse público. Caso existam outros fornecedores, postos no mercado à disposição da disputa e capazes de atender ao interesse da Administração, passa a ser exigível a realização do certame, em busca da melhor contratação.” (TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 16. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 452-453).

Ressalte-se, por derradeiro, que a ausência de licitação não equivale à desnecessidade de observar o devido rito instrutório e as formalidades prévias estabelecidas no art. 72 da Lei nº 14.133/2021. Conforme adverte Marçal Justen Filho:

“Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. ‘Ausência de licitação’ não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 387).

3.2. Do art. 74, inciso III, alínea 'f', da Lei nº 14.133/2021

A fundamentação invocada pela Diretoria de Meio Ambiente e Sustentabilidade para afastar o certame repousa no art. 74, inciso III, alínea 'f', da Lei nº 14.133/2021. O citado comando normativo prevê:

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;

A contratação de ações de treinamento e capacitação de servidores por inexigibilidade, sob o amparo da alínea 'f', exige a presença simultânea de três requisitos cumulativos: (i) natureza de serviço técnico especializado de caráter predominantemente intelectual; (ii) notória especialização do executor contratado; e (iii) inviabilidade de competição de caráter objetivo na consecução do objeto. Analisa-se, nos tópicos subsequentes, a configuração de tais requisitos no caso concreto.

3.3. Do enquadramento do objeto como treinamento e aperfeiçoamento de pessoal

O objeto pretendido é o Programa de Formação e Ativação Territorial Lixo Zero, que visa o contínuo aperfeiçoamento e atualização técnica de 60 (sessenta) servidores municipais do DMAE e das Secretarias de Planejamento, Serviços Urbanos, Educação e Saúde, na gestão de resíduos sólidos, educação ambiental, sustentabilidade e aplicação prática da metodologia Lixo Zero.

Trata-se de uma ação de desenvolvimento continuado em plena consonância com os objetivos do Decreto Federal nº 9.991/2019 e da Instrução Normativa SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21/2021, que regulamentam a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP).

O enquadramento jurídico do objeto como treinamento e aperfeiçoamento de pessoal é, portanto, incontroverso e direto. O rito do programa envolve uma carga horária estruturada em plataforma on-line de aprendizagem e duas aulas presenciais do tipo masterclass, com foco na fixação teórica e validação de projetos de intervenção territorial na cidade de Uberlândia-MG.

3.4. Da notória especialização da empresa contratada e dos profissionais indicados

O conceito legal de notória especialização é disciplinado pelo § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, que transcreve-se:

§ 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. BRASIL. Lei

Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

No caso vertente, a notória especialização da empresa DEDUSE é de caráter fático-documental substancial. Conforme consta nos autos, a DEDUSE é a única operadora autorizada pelo Instituto Lixo Zero Brasil (ILZB) a comercializar, organizar e gerenciar os cursos oficiais da 'Academia Lixo Zero' em todo o território nacional. Essa exclusividade metodológica e pedagógica é atestada por Declaração de Exclusividade acostada às (fls. 47/48 v.), emitida pela entidade máxima de representação do conceito.

A empresa apresentou, outrossim, Atestado de Capacidade Técnica (fls. 51/52) emitido pelo Consórcio Público de Manejo de Resíduos Sólidos da Serra da Ibiapaba e pelo Instituto Desponta Brasil, comprovando que realizou, de forma plenamente satisfatória, objeto assemelhado para outras entidades públicas. Contudo, há uma lacuna formal na instrução deste requisito: a justificativa da área técnica faz menção expressa a profissionais e instrutores de destaque nacional (profissionais-chave) que ministrarão as aulas magnas presenciais e pedagógicas, mas os autos não foram instruídos com a documentação de qualificação profissional, diplomas, títulos de especialização ou currículo lattes de tais professores individuais (como apontado no Mapa de Cotação de fls.46/ 46 v). Essa ausência documental constitui uma falha de instrução que necessita de saneamento prévio antes do prosseguimento.

A instrução do processo de contratação direta por inexigibilidade constitui procedimento especial de vinculação estrita, devendo preencher de forma exauriente os requisitos documentais fixados pelo art. 72 da Lei Federal nº 14.133/2021. A ausência ou fragilidade de qualquer dos elementos instrutórios desnatura a legalidade do afastamento do certame e sujeita os responsáveis às sanções dos órgãos de controle. Sobre o rigor instrutório e procedimental exigido mesmo em situações nas quais a licitação é afastada, Marçal Justen Filho leciona:

“Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. ‘Ausência de licitação’ não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 387).

No tocante à exigência de Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR) para a contratação de capacitação e treinamento de pessoal (art. 74, III, alínea “f”), a legislação exige a demonstração explícita do problema a ser mitigado e o nexo causal entre a qualificação pretendida e o alcance dos resultados institucionais. Sobre a centralidade da definição do problema na fase de planejamento, Jandeson da Costa Barbosa assevera:

“Toda contratação pública deve ter como objetivo atender a uma necessidade ou resolver um problema, seja este da sociedade ou da própria Administração Pública. Não à toa, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), ‘primeiro se deve verificar qual problema a Administração pretende resolver ou mitigar, e a partir dele analisar as possíveis soluções e sua viabilidade’.” (BARBOSA, Jandeson da Costa. *Fase de Planejamento da Contratação com Apoio da Inteligência Artificial*. 2. ed. Natal:

Editora Virtú, 2024, p. 86).

3.3. Da Notória Especialização e da Relação Direta com o Objeto Pretendido

Para o enquadramento legítimo na alínea “f” do inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, a notória especialização não deve ser aferida de maneira abstrata ou genérica no mercado, mas sim sob o prisma de sua aderência direta e indispensabilidade para a solução da necessidade específica delineada pela Administração. O conceito legal insculpido no art. 74, § 3º, condiciona a notoriedade à capacidade de permitir a ilação objetiva de que o trabalho do contratado é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do contrato. Tratando do padrão probatório e da necessidade específica, Ronny Charles Lopes de Torres adverte:

“Para a caracterização da exclusividade autorizadora da hipótese de inexigibilidade licitatória, além da exclusividade comercial do produto, faz-se necessária sua necessidade específica, ou seja, que aquele bem ou serviço fornecido com exclusividade seja o único apto ao atendimento do interesse público. Caso existam outros fornecedores, postos no mercado à disposição da disputa e capazes de atender ao interesse da Administração, passa a ser exigível a realização do certame, em busca da melhor contratação.” (TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas Comentadas*. 16. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2025, p. 452-453).

Ainda sob a perspectiva da prova probatória no processo de contratação direta, a documentação anexada às (fls. 47/48), atesta a exclusividade metodológica da contratada DEDUSE LTDA junto ao Instituto Lixo Zero Brasil. Todavia, cumpre observar que a jurisprudência sumulada do Tribunal de Contas da União impõe à autoridade administrativa o dever de diligência no exame de declarações privadas de exclusividade:

“Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula TCU nº 255).

3.4. Da Justificativa de Preço e da Inaplicabilidade do Menor Preço Absoluto

A justificativa de preço em sede de inexigibilidade afasta a lógica do “menor preço” concorrencial, visto que a inviabilidade de disputa impede a comparação direta entre propostas de licitantes. A adequação orçamentária é comprovada pela verificação da compatibilidade e razoabilidade do valor ofertado frente ao histórico de preços praticados pela própria contratada no mercado público ou privado, conforme o art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, a IN SEGES/ME nº 65/2021 (art. 7º, § 1º) e a Orientação Normativa AGU nº 17/2011.

Fundamentando o controle de preços na inexigibilidade, a Advocacia-Geral da União adota a lição de Marçal Justen Filho:

“A justificativa do preço nos casos de inexigibilidade não pode ser realizada à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores. Se inexigível o certame, a proponente é a única a atender as necessidades do órgão contratante. Destarte, a justificativa há de fazer-se de acordo com os preços cobrados pelo fornecedor ou

prestador exclusivo em contratos firmados com outras pessoas físicas ou jurídicas. É a demonstração da compatibilidade dos preços praticados pela própria empresa contratada que deve constar dos autos. Indispensável, para aprovação jurídica do procedimento, que sejam juntados documentos e informações que atestem que o preço proposto seja equivalente aos demais por ela mesma cobrados de outros clientes.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2010. Citado em: PARECER REFERENCIAL n. 00002/2022/CGLIC/CONJUR-MGI/CGU/AGU, p. 25).

A ausência de verificação da compatibilidade dos preços unitários atrai o risco de responsabilização por erro grosseiro, conforme decidido no Acórdão TCU nº 2121/2024 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler). No caso concreto da Requisição nº 4720/2026, a juntada das notas fiscais de serviços anteriores prestados pela DEDUSE a outros contratantes (fls.79/84 v.) cumpre integralmente o requisito legal de justificativa de preços por meio idôneo.

3.5. Da inviabilidade de competição e justificativa da escolha do fornecedor

A inviabilidade de competição decorre da singularidade do método pedagógico oferecido. A metodologia 'Lixo Zero' do ILZB é reconhecida internacionalmente e associada à Zero Waste International Alliance (ZWIA), sendo a empresa DEDUSE a única detentora dos direitos comerciais e operacionais para outorga do selo de capacitação oficial.

Não se trata, portanto, de mera preferência por marca, prática expressamente vedada pelo § 1º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, mas de exclusividade por aderência funcional (TORRES, 2025). Nenhuma outra empresa ou instituição de treinamento pode oferecer a mesma certificação integrada oficial e acesso à plataforma unificada da Academia Lixo Zero.

A discricionariedade na escolha do prestador é elemento intrínseco e legítimo nas contratações diretas fundadas no inciso III, conforme pacificado pela jurisprudência das Cortes de Contas e do Supremo Tribunal Federal (Inquérito nº 3077/AL e Ação Penal nº 348-SC), que consagraram que a relação de confiança técnica da Administração na especialização do executor é insuscetível de ser mensurada por critérios de julgamento puramente objetivos de um certame competitivo.

3.6. Da desnecessidade de demonstração de singularidade do objeto

Historicamente, a contratação direta por inexigibilidade pautada no art. 25, inciso II, da revogada Lei nº 8.666/1993 exigia a presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, notória especialização do contratado e a demonstração da singularidade do objeto. Esse entendimento foi balizado pela tese de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo a qual a disputa licitatória pressupõe a existência de bens e serviços homogêneos e intercambiáveis:

“Só se licitam bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja.” (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Licitação*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 15).

A exigência do requisito da singularidade do serviço foi consolidada na jurisprudência do Tribunal de Contas da União por meio da Súmula TCU nº 39:

“A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas

físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 39).

Ocorre que a edição da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal nº 14.133/2021) promoveu alteração no arcabouço normativo ao omitir a expressão “singular” do texto do art. 74, inciso III, e de seu § 3º. A supressão intencional do vocábulo gerou intenso debate hermenêutico na doutrina e nos Tribunais.

De um lado, parte influente da doutrina, retratada nas lições de Ronny Charles Lopes de Torres, defende que a supressão do termo pelo legislador não pode ser ignorada pelo aplicador do direito:

“Nada obstante, é importante destacar que a Lei nº 14.133/2021 suprimiu esta exigência. A singularidade do serviço não é um requisito necessário na aplicação desta hipótese de inexigibilidade para contratação de serviços técnicos especializados no regime da Lei nº 14.133/2021. Tendo em vista a evidente supressão deste requisito, pelo legislador, não deve o intérprete ignorar este fato para sublimar a vontade do legislador, impondo a sua. [...] E qual a repercussão prática disso? A repercussão prática é que alguns serviços, mesmo quando compreendidos como não singulares, como treinamentos, assessoramentos técnicos, patrocínio de causas, entre outros [...], poderão, em tese, ser contratados por inexigibilidade, se os demais requisitos exigidos pela legislação [forem atendidos].” (TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de licitações públicas comentadas*. 12. ed. São Paulo: Juspodivm, 2021, p. 399).

Por outro lado, autores como Marçal Justen Filho advertem que a ausência do termo não transforma a inexigibilidade em uma autorização ampla e irrestrita para contratação direta de qualquer serviço especializado, devendo ser demonstrada a existência de necessidades específicas e diferenciadas da Administração:

“A eliminação da exigência de objeto singular, solução consagrada na Lei 14.133/2021, não pode ser interpretada na acepção da viabilidade de contratação por inexigibilidade de licitação de todo e qualquer serviço referido no elenco do inc. III do art. 74 da Lei 14.133/2021. [...] A eliminação da referência a 'objeto singular' não implica negar a relevância das necessidades diferenciadas da Administração. A contratação direta, nas hipóteses do inc. III do art. 74, é autorizada por se tratar de atendimento a necessidades peculiares da Administração.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas*. São Paulo: Thomson Reuters, 2021, p. 984).

Com o intuito de pacificar a controvérsia hermenêutica no âmbito da Administração Pública Federal, a Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Advocacia-Geral da União (CNLCA/CGU/AGU) editou o Parecer nº 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU. O referido pronunciamento firmou a tese institucional de desnecessidade de comprovação da singularidade do serviço para a incidência do art. 74, inciso III, fixando a seguinte ementa:

“EMENTA: LEI 14.133, DE 2021. ART. 74, III. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. REQUISITOS. DESNECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO.” (AGU. Parecer nº 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU).

Complementando a orientação da Advocacia-Geral da União, os órgãos consultivos do Poder Executivo Federal ressaltam que, embora dispensada a prova formal da singularidade, o esforço probatório do gestor deve se concentrar na demonstração da notória especialização do prestador (art. 74, § 3º) e na comprovação de que o serviço demandado possui características incomuns que tornam o trabalho do especialista essencial e reconhecidamente adequado:

“É fácil ver que só será lícita a contratação direta caso fique demonstrado no processo correspondente que a notória especialização do profissional escolhido é essencial e reconhecidamente adequada à necessidade da Administração. Daí decorre, logicamente, que não será essencial à satisfação da necessidade administrativa a contratação de um notório especialista para a execução de serviços banais, normais, comuns. Só será essencial e adequado à necessidade da administração o notório especialista se o serviço a ser executado for incomum, anômalo - em certa medida, portanto, singular. Posto isso, tem-se que, em verdade, a singularidade do serviço não foi suprimida do conteúdo normativo do § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021. Ela permanece na vontade do legislador, contida na expressão 'essencial e reconhecidamente adequado.'” (AGU. Despacho n. 00035/2023/CGLIC/CONJUR-MGI/CGU/AGU).

Assim, nos termos da fundamentação perfilhada pela AGU e apoiada na melhor instrução processual, a inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (art. 74, III, “f”) prescinde da demonstração autônoma da singularidade do objeto, bastando a comprovação inequívoca da notória especialização da contratada e da adequação essencial de sua metodologia diferenciada à plena satisfação do interesse público.

3.7. Do planejamento da contratação: ETP e Termo de Referência

O princípio do planejamento, expressamente positivado no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, é a pedra angular das contratações públicas eficientes. Os autos contêm o Estudo Técnico Preliminar - ETP (fls. 15/26v.) e o Termo de Referência - TR (fls. 30/45v.), elaborados de forma articulada pela equipe de planejamento técnico municipal, atendendo às regras formais da Instrução Normativa SEGES/ME nº 58/2022 e Instrução Normativa SEGES/ME nº 81/2022.

O ETP delimita de forma o problema a ser resolvido: a necessidade de dotar os agentes do DMAE de capacitação técnica integrada para atendimento das diretrizes ambientais da Política Municipal de Economia Circular de Uberlândia (Lei nº 14.504/2025). O Termo de Referência, por sua vez, descreve o objeto de forma adequada, detalha o modelo de execução do objeto, define o modelo de gestão contratual e estabelece o Instrumento de Medição de Resultados - IMR (anexo I do TR), que condiciona o pagamento das medições ao atingimento dos resultados pactuados, garantindo a eficiência do dispêndio público.

3.8. Do alinhamento com os instrumentos de planejamento (Plano de Contratações Anual - PCA)

Um ponto relevante que merece detida análise jurídica diz respeito ao alinhamento da despesa com o Plano de Contratações Anual (PCA) de 2026 do DMAE. O Termo de Referência (item 2.2, fl. 31) e o Comunicado Interno nº 13744/2026/DMAS/DMAS de (fls. 05/06v.) revelam expressamente que a contratação do Programa de Formação e Ativação Territorial Lixo Zero não consta no Plano de

Contratações Anual de 2026.

A ausência de previsão inicial no PCA é justificada de forma razoável pela Diretoria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, argumentando que a necessidade técnica e o escopo intersetorial da capacitação somente foram consolidados no decorrer do exercício administrativo corrente, o que impediu o cadastramento prévio em abril de 2025 (quando do fechamento do cronograma do PCA). A justificativa ampara-se no rito excepcional previsto nos artigos 15 e 16 do Decreto Federal nº 10.947/2022, que autoriza a inclusão de novas despesas motivadas por fatos supervenientes, devendo a alteração ser formalmente ratificada pelo Diretor Geral para regularidade formal do planejamento.

3.9. Da análise de riscos da contratação

Em estrita observância ao art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, a instrução processual apresenta o documento de Análise Preliminar de Risco de fls. 27/28v. Referido instrumento adota um modelo simplificado com base nos critérios estabelecidos no item 4.9.1 da Orientação Técnica CGM nº 01/2025 da Controladoria-Geral do Município.

A área técnica atribuiu à contratação a classificação de risco baixo, fundamentando-se na baixa relevância da contratação para os macro-objetivos estratégicos da autarquia (atribuído peso 1) e na constatação de que a solução metodológica da DEDUSE não demanda mecanismos de controle complexos. Diante do baixo risco residual apurado, mostra-se razoável e oportuna a dispensa de elaboração do mapa de riscos pormenorizado na fase de planejamento, em estrito atendimento ao princípio da proporcionalidade e da celeridade processual.

3.10. Da justificativa de preços e razoabilidade econômica (Art. 23, § 4º)

A justificativa de preço nas contratações diretas por inexigibilidade constitui um dever indeclinável do administrador público, voltado a assegurar a motivação, a economicidade e a gestão proba dos recursos públicos, afastando qualquer hipótese de superfaturamento ou dispêndio desproporcional. Diferentemente das licitações ordinárias nas quais a vantajosidade é aferida pela disputa concorrencial e pela busca do "menor preço" entre propostas diretamente comparáveis, na inexigibilidade a inviabilidade de competição impede o cotejo direto entre concorrentes. Por essa razão, a razoabilidade econômica é aferida pela compatibilidade do valor ofertado com os preços habitualmente praticados pela própria contratada junto a outros entes públicos ou privados.

O parâmetro legal e regulamentar para essa aferição encontra-se disciplinado no artigo 23, § 4º, da Lei Federal nº 14.133/2021, c/c o artigo 7º, § 1º, da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021:

“Art. 23. [...] § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.”.

“Art. 7º [...] § 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma

estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.”.

A Doutrina e as Manifestações Jurídicas Referenciais da Advocacia-Geral da União, ao fundamentarem a aplicação do dispositivo com base nos ensinamentos de Marçal Justen Filho, ressaltam que a justificativa deve focar na demonstração da coerência comercial do proponente exclusivo frente ao mercado:

“A justificativa do preço nos casos de inexigibilidade não pode ser realizada à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores. Se inexigível o certame, a proponente é a única a atender as necessidades do órgão contratante. Destarte, a justificativa há de fazer-se de acordo com os preços cobrados pelo fornecedor ou prestador exclusivo em contratos firmados com outras pessoas físicas ou jurídicas. É a demonstração da compatibilidade dos preços praticados pela própria empresa contratada que deve constar dos autos. Indispensável, para aprovação jurídica do procedimento, que sejam juntados documentos e informações que atestem que o preço proposto seja equivalente aos demais por ela mesma cobrados de outros clientes.” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2010. Citado em: PARECER REFERENCIAL n. 00002/2023/CGLIC/CONJUR-MGI/CGU/AGU, p. 25).

No mesmo sentido, a Orientação Normativa AGU nº 17/2011 e a jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (v.g., Acórdão nº 2993/2018 – Plenário e Acórdão nº 11460/2021 – Primeira Câmara) ratificam que a demonstração da razoabilidade do valor na inexigibilidade se opera precipuamente por meio do histórico probatório fiscal do prestador:

“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.” (AGU. Orientação Normativa nº 17/2011).

“[Enunciado] A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993 [equivalente ao art. 23, § 4º, da Lei 14.133/2021]) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.” (TCU. Acórdão nº 2993/2018 – Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

Cumprido ressaltar que o exame da planilha de custos e da justificativa de preços pelo parecerista jurídico exige estrito dever de cuidado profissional. O Tribunal de Contas da União, no recente Acórdão nº 2121/2024 – Plenário (Rel. Min. Benjamin Zymler), aplicou sanção a pareceristas jurídicos por erro grosseiro nos termos do art. 28 da LINDB em razão da aprovação de processo de contratação desprovido de orçamento detalhado e justificativa idônea de preços, destacando que a natureza opinativa do parecer não exime a responsabilidade quando a omissão compromete a legalidade do certame.

Analisando a instrução da Requisição nº 4720/2026, verifica-se que a justificativa de preços repousa no Relatório de Pesquisa de Preços/Orçamento de fls. 29/30v e no Mapa de Cotação de fl. 46,

devidamente acompanhados de Notas Fiscais eletrônicas de serviços anteriores emitidas pela própria DEDUSE a outros entes (a exemplo das avenças celebradas com o Consórcio de Ibiapaba e o Instituto Desponta Brasil, fls. 46/47v).

A proposta comercial (fls. 49/50) fixa o valor global de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) para a capacitação de 60 (sessenta) servidores municipais, resultando em um valor unitário referencial de R\$ 1.500,00 por participante. A instrução técnica demonstrou que a aquisição isolada dos cursos na tabela individual de mercado para 60 inscritos resultaria em valor superior aos R\$ 90.000,00 propostos ao DMAE.

Trata-se de uma comparação sob parâmetro conservador e amplamente vantajosa para a autarquia municipal, visto que o preço global ofertado não apenas cobre a parcela principal das formações on-line com custo reduzido por economia de escala, como também contempla, sem acréscimo de custos adicionais, as aulas magnas presenciais, o suporte técnico e pedagógico, o acompanhamento metodológico, a mobilização territorial e a orientação com validação técnica dos projetos desenvolvidos pelos servidores.

A análise das Notas Fiscais de serviços anteriores (fls. 79/84 v), em estrita observância ao art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, cumpre o padrão probatório de conformidade com os preços praticados pela contratada em objetos de mesma natureza. Assim, demonstra-se preenchido o requisito de razoabilidade e vantajosidade econômica do dispêndio, restando plenamente motivado o valor de R\$ 90.000,00.

3.11. Da habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista

A regularidade na instrução dos requisitos de habilitação é condição essencial de validade de todo e qualquer ajuste público, inclusive nas contratações diretas, conforme os ditames dos artigos 62 a 70 da Lei nº 14.133/2021. A análise dos autos indica que o setor de compras procedeu à devida consulta e certificação de regularidade da empresa pretensa contratada no SICAF (fl. 66) e certidão TCU (fl.67/67 v.).

Foram regularmente acostadas aos autos as seguintes certidões negativas, de titularidade da empresa DEDUSE:

- (i) regularidade relativa a tributos federais e dívida ativa da União, inclusive INSS, emitida pela Receita Federal;
- (ii) regularidade perante o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS);
- (iii) regularidade trabalhista mediante a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT);
- (iv) regularidade fiscal estadual perante a Fazenda do Estado de origem (Rio de Janeiro);
- (v) ato constitutivo devidamente consolidado perante a Junta Comercial; e
- (vi) declarações obrigatórias de cumprimento do disposto no art. 68, inciso VI (proibição de trabalho infantil), e de reserva de cargos para pessoa com deficiência e aprendiz (art. 63, IV).

Ressalta-se que o Contrato Social consolidado (fls. 60/62) comprova o capital social atualizado e integralizado de R\$ 500.000,00, o que confere solidez econômico-financeira à proponente. Contudo, recomenda-se que a área administrativa verifique a plena validade temporal de todas as certidões

apresentadas no ato exato de assinatura do ajuste, sob pena de nulidade do empenho.

3.12. Da inexistência de nepotismo e de outras vedações

A teor das diretrizes morais estabelecidas na Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal e no art. 11, inciso IX, da Lei de Improbidade Administrativa, os autos devem demonstrar de forma inequívoca a ausência de nepotismo entre os sócios e dirigentes da empresa contratada e os agentes políticos ou servidores com poder de influência no DMAE.

3.13. Da minuta do contrato e de sua indispensabilidade (Art. 95)

O art. 95 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que o instrumento de contrato é obrigatório para todas as contratações, admitindo sua substituição por nota de empenho ou outro instrumento simplificado de forma excepcional e cumulativa em duas hipóteses: (i) dispensa de licitação em razão do valor (incisos I e II do art. 75), ou (ii) contratações de valor inferior ao limite de dispensa, independentemente de sua modalidade.

3.14. Da indicação orçamentária e financeira

A regularidade financeira e orçamentária da despesa encontra-se amparada nos autos. A Requisição nº 4720/2026 de fls. 03/03v. contém a expressa declaração de disponibilidade de dotação orçamentária emitida pelo Ordenador de Despesas do DMAE, indicando o alinhamento com as metas fiscais do exercício de 2026. A despesa correrá por conta do orçamento aprovado pela Lei nº 14.651, de 17 de dezembro de 2025, vinculada à rubrica 17.512.0018.2.959.3.3.90.39, projeto-atividade de Coleta Seletiva, suprimindo o requisito do art. 72, inciso IV, da Lei de Licitações.

3.15. Da regularidade formal do processo

Sob o prisma estritamente formal, o processo apresenta os atos essenciais autuados em ordem cronológica de tramitação, atendendo de forma satisfatória ao rito geral instituído no art. 17 da Lei Federal nº 14.133/2021. Observa-se que a equipe de fiscalização e gestão contratual já foi formalmente designada nos termos do art. 117 da lei de regência e Decreto Municipal nº 20.154/2023, sendo indicado como fiscal responsável o servidor Paulo Benevides Musa Neto (fls. 84/84v.).

IV – ANÁLISE INDIVIDUAL DOS DOCUMENTOS DOS AUTOS

Em cumprimento às diretrizes de rigor técnico e zelosa independência consultiva desta Procuradoria Autárquica, procede-se à análise crítica individualizada de cada um dos documentos constantes dos autos processuais da Requisição nº 4720/2026:

- Despacho de abertura (fls. 02/02v.): Ato inicial formal emitido pela Diretoria Geral autorizando a instauração do processo administrativo de inexigibilidade, em plena regularidade com o princípio da iniciativa oficial.

- Requisição nº 4720/2026 (fls. 03/03v.): Documento que formaliza o objeto, quantitativos de 60 servidores, classificação orçamentária e a dotação correspondente à despesa, assinado de forma digital pelo servidor requisitante, preenchendo as exigências iniciais de materialidade do processo.
- Justificativa da Necessidade da Despesa (fls. 04): Apresenta nexo de causalidade claro entre a contratação pretendida e a eficiência do serviço público ambiental, correlacionando a formação territorial com a implementação da Política Municipal de Resíduos Sólidos.
- Justificativa de PCA (fls. 05/06v.): Justifica adequadamente a ausência do objeto no Plano de Contratações Anual de 2026, restando demonstrado que o escopo de atuação e intersectorialidade do programa somente foram consolidados ao longo do corrente exercício, em conformidade com o Decreto nº 10.947/2022.
- Justificativa de Contratação Direta (fls. 07/14v.): Peça robusta que ampara o enquadramento no art. 74, III, 'f' da Lei Federal nº 14.133/2021, justificando a inviabilidade fática de disputa pela natureza essencial e exclusiva da capacitação Academia Lixo Zero.
- Estudo Técnico Preliminar (fls. 15/26v.): Documento completo que atende aos elementos obrigatórios do art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021 e da IN SEGES/ME nº 58/2022, concluindo formalmente pela viabilidade e razoabilidade pedagógica da contratação.
- Análise Preliminar de Risco (fls. 27/28v.): Adota matriz de riscos simplificada sob as balizas da CGM nº 01/2025, classificando o objeto como de risco baixo e dispensando adequadamente o mapa de riscos pormenorizado, em estrito atendimento ao princípio da economicidade e celeridade.
- Orçamento (fls. 29/29v.): Comprova a vantajosidade econômica do preço global frente à aquisição isolada dos cursos na tabela de varejo, demonstrando a adequabilidade do valor global referencial de R\$ 90.000,00.
- Termo de Referência (fls. 30/45v.): Documento que descreve de forma minuciosa o modelo de execução, os critérios de medição e pagamento via IMR e estabelece cláusula expressa vedando a subcontratação de terceiros (item 4.5), salvaguardando o caráter personalíssimo (intuitu personae) da inexigibilidade.
- Mapa de Cotação (fls. 46/46v.): Certifica o preço da proponente preta e a conformidade formal da pesquisa nos moldes da IN nº 65/2021. Registra, contudo, a irregularidade material de que a proposta da DEDUSE não foi assinada e não apresenta prazo de validade expresse, fundamentando o óbice formal da Procuradoria.
- Declaração de Exclusividade (fls. 47/48v.): Emitida pelo Instituto Lixo Zero Brasil (ILZB), comprova de forma incontroversa a exclusividade comercial e metodológica da empresa DEDUSE frente aos cursos oficiais, suprimindo o requisito do art. 74, inciso III, da Lei de Licitações.
- Proposta Comercial (fls. 49/50): Apresenta o valor de R\$ 90.000,00, compatível com a dotação orçamentária.

- Documentos de habilitação (fls. 51/83): Certidões fiscais, sociais e trabalhistas válidas atestando a regularidade da DEDUSE. Nota-se a ausência de currículos ou comprovantes de qualificação profissional dos professores/palestrantes mencionados na proposta, o que necessita de complementação.
- Nomeação de gestor e fiscal (fls. 84/84v.): Designa formalmente a fiscalização e a gestão contratual em estrita consonância com o art. 117 da Lei Federal nº 14.133/2021 e Decreto Municipal nº 20.154/2023.

V – QUADRO DE CONFORMIDADE

Abaixo, esta Procuradoria apresenta o Quadro de Conformidade consolidado, confrontando os requisitos imperativos exigidos pelo art. 72 e art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021 com a documentação efetivamente encartada nos autos:

LISTA DE VERIFICAÇÃO - Lei nº 14.133/2021

1ª ETAPA – CONFORMIDADE REQUISITOS

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 188/2026

REQUISIÇÃO Nº 4720/2026

VERIFICAÇÕES COMUNS ÀS CONTRATAÇÕES DIRETAS	Atende plenamente a exigência? S - sim N - não n/a – não aplica	Local de atendimento da exigência (doc./fl./subitem)
1.		
1.1. Foi realizada a análise preliminar de riscos?	s	fls. 27-28v
1.2. O processo foi previamente analisado e a REC assinada pela Auditoria?	s	fls. 03-03v
1.3. Houve necessidade de adequações apontadas pela Auditoria e elas foram sanadas e/ou justificadas?	s	<u>Obs.:</u> O Relatório de Pesquisa de Preços e demais documentos relativos à cotação não foram analisados pela Procuradoria Administrativa, visto que houve análise prévia pela Auditoria. Apontamentos constantes na requisição:

		“1) Considerando o disposto no Comunicado Interno nº 15.296/2025, a presente análise restringe-se exclusivamente ao apontamento feito na última devolução. A Auditoria exime-se de qualquer responsabilidade por eventuais alterações, substituições ou trocas de documentos ocorridas após esse momento. 2) OBSERVAÇÕES (Salientamos que as observações apontadas pela Auditoria possuem caráter orientativo, cabendo ao setor responsável e/ou requisitante a adoção das medidas que entender pertinentes. Destacamos, ainda, que tais apontamentos não implicam na devolução da requisição): 2.1) A análise desta requisição é preliminar e não exclui a possibilidade de futuras auditorias contendo elementos distintos destes ora tratados. 2ª análise: Sandra - Ramal: 4381. # 02/09/2026 09h00”
1.4. Consta Relatório de Pesquisa de Preços, Mapa de Cotação e suas respectivas assinaturas?	S	Mapa de cotação, fls. 46-46v RPP, fls. 58-59 Obs.: Em relação à cotação de preços/orçamentos, demonstração de vantajosidade dos preços, não foram objeto de conferência desta Procuradoria, conforme a distribuição de competências e o teor técnico da pesquisa, esta Procuradoria não avalia a conformidade dos documentos relacionados à pesquisa de preços, nos termos do Ofício Circular nº 7709/2025/DG/DG.
1.5. Consta a indicação prévia dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho da função de gestão da contratação.	S	fls. 84-84v

1.6. Em se tratando de contratação de hardware e software, houve análise pelo Núcleo de Tecnologia da Informação, conforme Comunicado Interno nº 6208/2026/NTI/DA?	n/a	-
1.7. Previsão no Plano de Contratações Anual ou justificativa	s	Ausência de previsão no PCA, ETP, fls. 15-26V Justificativa, fls. 05-06v Despacho de Abertura, fls. 02-02v Obs.: A compatibilidade da contratação com o PCA de 2026 não foi objeto de análise pela Procuradoria, considerando o disposto no art. 47 do Decreto nº 20.154/2023 e o registro deste artigo como fundamento do Despacho de Abertura do processo (fl. 02/02v).
2. Análise das condições de contratação		
2.1. Consta no processo a certidão do CEIS/CNEP ou Certidão Consolidada TCU.	s	fl. 67
2.2. Consta no processo a consulta no SICAF.	s	fl. 66
3. Proposta de preços do contratado:		
3.1. Os preços apresentam fracionamento de centavos (casas decimais) de acordo com o definido no TR/PB.	s	fls. 49-57 Proposta e apresentação do curso
3.2. Há indicação da marca/fabricante e modelo/versão do produto.	n/a	-
3.3. Foi anexada planilha acessória de composição de preços.	n/a	-
3.4. A proposta apresenta prazo de validade correspondente ao período necessário para autorização da contratação.	s	fls. 49-57 Proposta e apresentação do curso
3.5. Na proposta há indicação dos dados bancários.	s	Não consta na proposta, mas consta na fl. 64
3.6. A proposta foi datada e assinada por representante legal devidamente constituído.	s	fls. 49-57 Proposta e apresentação do curso
3.7. Houve juntada de procuração.	n/a	-
4. Condições de habilitação da contratada:		
4.1. Foi certificado o atendimento dos requisitos de habilitação jurídica definidos no TR/PB (ato de	s	Sem certificação específica, porém, constam os documentos autuados pela Dir. Suprimentos fls. 60-65

constituição/contrato social, autorização).		
5. Requisitos de habilitação fiscal, social e trabalhista:		
5.1. Prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) ou no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), conforme o caso.	s	fls. 68-68v
5.2. Prova de regularidade relativa aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União.	s	fl. 69
5.3. Prova de regularidade relativa à Seguridade Social, conforme art. 195, §3º da CRFB/1988.	s	fl. 69
5.4. Prova de regularidade relativa ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).	s	fl. 73
5.5. Prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa ou positiva com efeito de negativa, nos termos do Título VII-A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei Federal nº 5.452, de 1º de maio de 1943.	s	fl. 74
5.6. Prova de regularidade com a Fazenda [Estadual/Distrital] ou [Municipal/Distrital] do domicílio ou sede do fornecedor, relativa à atividade em cujo exercício contrata ou concorre.	s	fls. 71 e 72
5.7. Declaração firmada pela Licitante, com amparo do art. 68, inciso VI Lei Federal nº. 14.133, de 2021, que não possui em seu quadro permanente menor de 18 anos de idade em trabalho noturno, perigoso ou insalubre, nem menor de 16 anos de idade, em trabalho de qualquer natureza, exceto na condição de menor aprendiz, a partir de 14 anos de idade.	s	fl. 78
5.8. Declaração firmada pela Licitante, com amparo do art. 63, inciso IV c/c art. 92, inciso XVII da Lei Federal nº. 14.133, de 2021, que cumpre as exigências de reserva de cargos para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz, previstas em lei e em outras normas específicas.	s	fl. 78

5.9. Certidão negativa de falência expedida pelo distribuidor da sede do fornecedor - Lei Federal nº 14.133, de 2021, art. 69, caput, inciso II); ou Certidão negativa de insolvência civil expedida pelo distribuidor do domicílio ou sede do licitante, caso se trate de pessoa física, desde que admitida a sua participação na licitação (art. 5º, inciso II, alínea “c”, da Instrução Normativa Seges/ME nº 116, de 2021), ou de sociedade simples.	n/a	doc. não foi exigido no TR
5.10. Balanço patrimonial e documentos correlatos para avaliação da liquidez.	n/a	doc. não foi exigido no TR
5.11. Houve manifestação do órgão contratante ou de técnico favorável com relação à conformidade dos documentos e ao atendimento dos índices de liquidez.	n/a	doc. não foi exigido no TR
6. Em caso de exigência de qualificação técnica-operacional:		
6.1. Caso o TR contemple exigências de qualificação técnica, elas são específicas e objetivas?	n/a	doc. não foi exigido no TR
6.2. Os documentos exigidos para qualificação técnica foram juntados ao processo e houve manifestação favorável do requisitante ou técnico?	n/a	doc. não foi exigido no TR
6.3. Cada exigência de qualificação técnica foi devidamente justificada de forma detalhada, contendo as razões que motivam a opção adotada para o caso concreto.	n/a	doc. não foi exigido no TR
6.4. Foram exigidos requisitos de qualificação técnica previstos em lei específica e que incidam sobre a atividade objeto da contratação.	n/a	doc. não foi exigido no TR
7. Verificação específica para contratação por inexigibilidade		
7.1. Foi justificado a “ESCOLHA” da futura contratada?	s	Justificativa, Item IV, fls. 09v-14v
7.2. Na escolha de soluções do ETP foi contemplada a possibilidade de contratação via licitação e verificada sua impossibilidade?	s	Item 6 do ETP, fls. 20-21v Indica levantamento do mercado para atender a solução.
7.3. Tratando-se de inexigibilidade com base no art. 74, I, da Lei 14133/2021, consta documento que demonstra a exclusividade indicado no TR?	n/a	-

7.4. Tratando-se de contratação com fundamento no art. 74, I, da Lei 14133/2021, há justificativa especificado o motivo pelo qual não há outros produtos ou serviços aptos a atender à demanda da pasta?	n/a	-
7.5. Tratando-se de contratação de profissional do setor artístico por meio de empresário exclusivo com base no art. 74, II, da Lei 14133/2021, consta documento que comprove a exclusividade permanente e contínua da representação, no País ou em Estado específico, sem limitação a evento ou local específico, e ainda: a) Na justificativa há declaração expressa de que o objeto se trata de obra ou evento artístico? b) Foi juntada comprovação de que o contratado é artista e está cadastrado na Delegacia Regional do Trabalho como artista ou justificada sua ausência?	n/a	-
7.6. Tratando-se de serviço técnico especializado com base no art. 74, III, da Lei 14133/2021, consta cláusula vedando a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.	s	Itens 4.5 e 4.6, fls. 31v-32
7.7. Tratando-se de serviço técnico especializado com base no art. 74, III, da Lei 14133/2021, consta justificativa que declara expressamente se tratar de: a) serviço especializado; b) que o objeto é de natureza predominantemente intelectual; c) que o profissional ou empresa possui notória especialização; d) que os preços praticados estão de acordo com o praticado no mercado pelo profissional?	s	fls. 07-14v “a” e “b”: declarado no itens II e III, fls. 07v-09v “c”: declarado no item V, fls. 10v-11v “d”: declarado no item VII, fls. 13-14 e justificativa dos preços, fls. 29-29v
7.8. Tratando-se de serviço técnico especializado com base no art. 74, III, alínea “f”, da Lei 14133/2021, foi certificado de que a capacitação é exclusiva para servidores da administração?	s	Justificativa, itens II e VII, fls. 07v-13, indicam participação de servidores do DMAE e Secretarias da Prefeitura

7.9. Situação em que não foi possível estimar o valor (art. 23), foi juntado documento comprovando preços compatíveis (notas fiscais de até 1 ano)? Em caso de ausência, consta justificativa?	s	Constam notas fiscais, fls. 79-83 justificativa dos preços, fls. 29-29v
--	---	---

VI. Recomendação de Governança: Ratificação da alteração do PCA

Como ponto de aprimoramento de governança e em consonância com as boas práticas administrativas (art. 5º da Lei), recomenda-se à autoridade requisitante providenciar a formalização da alteração e inclusão da despesa de capacitação da Requisição 4720 no Plano de Contratações Anual de 2026, mediante despacho simples de ratificação emitido pelo Diretor-Geral do DMAE ou autoridade municipal delegada, sanando de forma definitiva a desarmonia de planejamento inicial identificada.

VII – CONCLUSÃO

Diante do exposto, sob os aspectos estritamente jurídicos e formais, ressalvadas as análises técnicas e financeiras e o juízo de conveniência e oportunidade da autoridade competente, esta Procuradoria Autárquica Administrativa do DMAE exara parecer favorável condicionado à possibilidade jurídica da contratação direta da empresa **DEDUSE – DESENVOLVIMENTO, EDUCAÇÃO, SERVIÇOS E EDITORA LTDA – ME**, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no **art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei Federal nº 14.133/2021**, para a execução do *Programa de Formação e Ativação Territorial Lixo Zero*.

Para a regularidade jurídica do enquadramento na hipótese de inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (art. 74, III, "f"), a instrução processual deve comprovar cumulativamente que:

1. **Predominância Intelectual:** O objeto contratado possui natureza predominantemente intelectual, caracterizado pelo emprego de conhecimento especializado, metodologias personalizadas e transferência de tecnologia de gestão ambiental e sustentabilidade;
2. **Notória Especialização:** A prestadora do serviço possui notoriamente a especialização necessária para a plena satisfação do objeto público (art. 74, § 3º), atestada por seu histórico de desempenho anterior e pela titularidade de metodologia exclusiva;
3. **Qualificação da Equipe Docente:** Os autos estejam instruídos com a comprovação da qualificação pedagógica, currículos e certificados dos instrutores individuais que ministrarão as aulas, haja vista o caráter *intuitu personae* da contratação e a vedação legal de substituição dos profissionais que fundamentaram a inexigibilidade (art. 74, § 4º); e
4. **Inviabilidade de Competição:** A realização do certame licitatório revelou-se inadequada e ineficaz para a obtenção do objeto pretendido, ante a inviabilidade de fixação de critérios objetivos de comparação entre propostas de formação com metodologias específicas e

exclusivas.

A comprovação da notória especialização do profissional ou da empresa não decorre de mero juízo subjetivo do gestor, mas do reconhecimento objetivo de sua excelência dentro do campo profissional em que atua. Nos termos do art. 6º, inciso XIX, e do art. 74, § 3º, da Lei nº 14.133/2021, a notoriedade pode ser demonstrada por desempenho anterior de serviço idêntico ou similar, atestados de capacidade técnica prestados a outros entes públicos, produção acadêmica e qualificação de sua equipe técnica.

Outrossim, a razoabilidade do preço proposto de **R\$ 90.000,00** deve ser devidamente justificada pela Administração com base nos parâmetros do **artigo 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021**, da **IN SEGES/ME nº 65/2021** e da **Orientação Normativa AGU nº 17/2011**, mediante o confronto direto com os valores praticados pela contratada em Notas Fiscais emitidas para outros órgãos públicos no período de até um ano.

Para que o ato autorizador da contratação direta produza seus plenos efeitos jurídicos, **a eficácia do presente opinativo fica vinculada ao atendimento prévio e obrigatório das seguintes condicionantes de saneamento:**

1. **Complementação da Habilitação Técnica do Corpo Docente:** Anexar aos autos os currículos detalhados e certificados dos professores/instrutores individuais indicados para ministrar as aulas magnas presenciais e as oficinas pedagógicas, atendendo ao disposto no art. 74, § 4º, da Lei nº 14.133/2021;
2. **Nota Técnica de Validação de Preços:** Emissão de certidão ou nota técnica pelo setor requisitante ratificando que os preços unitários da proposta de R\$ 90.000,00 são condizentes e equivalentes aos apurados nas Notas Fiscais de serviços anteriores trazidas às fls. 46/47v.

Com o acatamento integral das recomendações emitidas neste parecer, ou após o seu eventual afastamento de forma motivada pela autoridade competente, nos termos do art. 50, inciso VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei Municipal nº 8.814/2004), considerar-se-á cumprido o requisito de análise jurídica prévia do procedimento, autorizando-se o prosseguimento do feito em seus demais termos, sem a necessidade de retorno dos autos para nova manifestação desta Procuradoria, nos termos do art. 29, § 3º, do Decreto Municipal nº 20.154/2023.

É o parecer que submeto à apreciação superior.

Uberlândia, data da assinatura eletrônica.

Maísa Pereira Gonçalves
Advogada OAB/MG 67.379
Coordenadora da Procuradoria Administrativa

Nome Arquivo: PARECER JURÍDICO DEDUSE 188.2026.pdf

Documento assinado de forma digital por MAISA PEREIRA GONCALVES

Certificado: **IBljANBg***xWWDWGzH**H+p3v*****DAQAB**

Data: 09/09/2026 16:59:10



20261460995PA/PAG

Vistado de forma eletrônica por:

**MAISA PEREIRA GONCALVES - COORDENADOR
DMAE-DEP. MUNICIPAL DE AGUA E ESGOTO
MAT.2557-7
Data: 09/09/2026 16:58:39**



20261460995PA/PAG