

PARECER

Processo Eletrônico nº: 5088/2026

Assunto: Inexigibilidade de Licitação – Curso de Capacitação Profissional

Interessado: Secretaria Municipal da Fazenda - SEMFA

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. CURSOS/TREINAMENTOS. REQUISITOS LEGAIS. INEXIGIBILIDADE. ART. 74, INCISO III, ALÍNEA “F”, DA LEI Nº 14.133/2021. TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR. JUSTIFICATIVA ESPECÍFICA. POSSIBILIDADE JURÍDICA. CONSIDERAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo que visa à contratação, via inexigibilidade de licitação, de **UNICURSOS CAPACITAÇÃO E TREINAMENTOS LTDA**, inscrita no CNPJ nº **19.949.769/0001-89**, para inscrição de 03 (três) servidores (indicados no ETP) no “**Congresso Nacional de Tributos e Desenvolvimento Econômico: A Reforma Tributária e seus Impactos e Oportunidades para os Municípios**”, na **Modalidade Presencial**, que será realizado no período de **15, 16 e 17 de Abril de 2026**, no **Município de Foz do Iguaçu/PR** cujo valor unitário seria de **R\$ 2.990,00 (dois mil, novecentos e noventa reais)**, cujo valor total é de **R\$ 8.970,00 (oito mil, novecentos e setenta reais)**, de acordo com o DFD (E-Doc.1.2), ETP (E-Doc.1.3) e Termo de Referência (E-Doc.1.4).

A presente demanda foi formalizada pela SEMFA com a juntada de:

- a) Documento de formalização da Demanda (E-Doc.1.2);
- b) Estudo técnico Preliminar (E-Doc.1.3);
- c) Termo de referência (E-Doc.1.4);
- d) Informações do Evento (E-Doc.1.5);
- e) Contrato Social, Cartão de CNPJ, Certidão positiva com efeitos de negativa de débitos relativos aos tributos federais, Certidão negativa do estado do Paraná, Certidão negativa dos débitos do Município de Curitiba/PR, Certidão de regularidade do FGTS, Certidão negativa de débitos trabalhistas e certidão negativas de débitos do Município de Aracruz, Certidão Negativa com a fazenda pública do Estado do Espírito Santo (E-Doc.1.6);
- f) Declaração de Exclusividade (E-Doc.1.7)



- g) Justificativa da Contratação (E-Doc.4.2);
- h) Justificativa da escolha do fornecedor (E-Doc.4.3);
- i) Ratificação da inexigibilidade de licitação (E-Doc.4.4);
- j) Dotação orçamentária (E-Doc.4.5);
- k) Requisição de serviço (E-Doc.4.6);
- l) FIPO (E-Doc.4.7);
- m) Despacho à PROGE (E-Doc.4.8).

De acordo com o Termo de Referência (E-Doc.1.4), “O evento é voltado à análise técnica e institucional da Reforma Tributária e de seus reflexos na arrecadação municipal, na governança fiscal e no desenvolvimento econômico local. A participação de três servidores da Secretaria Municipal de Fazenda possibilitará maior aproveitamento das atividades oferecidas, bem como a multiplicação interna do conhecimento adquirido, contribuindo para o aprimoramento das práticas de gestão tributária do Município de Aracruz”.

Para tanto, constituem como objetivos da presente contratação:

- Atualização técnica da equipe fazendária quanto às normas e diretrizes da Reforma Tributária;
- Formulação de estratégias institucionais para adaptação da arrecadação municipal ao novo modelo tributário;
- Fortalecimento da articulação institucional com outros municípios e especialistas da área fiscal;
- Disseminação interna do conhecimento adquirido por meio de relatórios e capacitações internas.

A entidade realizadora é a UNICURSOS, inscrita no CNPJ nº 19.949.769/0001-89, que tem realizado, há mais de 10 anos, eventos voltados a capacitação da administração pública, conforme declaração de exclusividade juntada no E-Doc.1.7.

Além disso, a Secretaria Consultante reconhece que a UNICURSOS é a única entidade promotora e responsável pela comercialização de inscrições do Congresso Nacional de Tributos e Desenvolvimento



Econômico, caracterizando a inexigibilidade por inviabilidade de competição (E-Doc.4.3).

A ausência de parcelamento encontra-se justificada com base no art. 47 da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de um item único (inscrição em curso), sem possibilidade de divisão com outros fornecedores.

Em seu TR a autoridade competente informa que a contratação pretendida amolda-se à hipótese de Inexigibilidade de Licitação fundamentada no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Entretanto, no caso dos autos, o pedido de contratação direta, por inexigibilidade, amolda-se, em tese, à hipótese prevista no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei Federal nº 14.133/2021, por se tratar de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, a ser executado por profissional/empresa de notória especialização.

Assim, recomenda-se a adequação da capitulação jurídica da contratação, para que passe a fundamentar-se no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de hipótese de inexigibilidade relativa à contratação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, prestado por profissional ou empresa de notória especialização. Para tanto, deverá ser promovida a correção do Termo de Referência (E-Doc. 1.4), Justificativa da escolha do fornecedor (E-Doc.4.3), e Ratificação da inexigibilidade de licitação (E-Doc.4.4), com a devida indicação do dispositivo legal correspondente.

Ademais, encontram-se ausentes até o momento: a) Indicação prévia da Dotação Orçamentária que deve ocorrer no Termo de Referência; b) Autorização de Despesa pelo Ordenador; c) Nota de Reserva Orçamentária e d) Justificativa de preço e justificativa da singularidade do objeto.

Os autos foram encaminhados a este Órgão de Consultoria Jurídica para análise e parecer jurídico, nos termos do disposto no artigo 53, § 4º, e no art. 72, inc. III, todos da Lei nº 14.133/21.

É o relatório. Opina-se.

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Impende asseverar que não faz parte das atribuições desta PROGE a análise acerca da conveniência e oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, de natureza eminentemente administrativa ou técnica.



Por derradeiro, a presente manifestação cinge-se em averiguar os aspectos legais da contratação por inexigibilidade de licitação, de acordo com os elementos que constam dos autos, sendo o parecer meramente opinativo.

O parecer que se inicia não sindicará a legalidade de atos já consumados, porque tal proceder constituiria usurpação da competência de outros órgãos.

De igual feita, assevera-se que a emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, em atendimento à recomendação desta Procuradoria-Geral do Município.

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Procuradoria-Geral do Município, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

III - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

Pretende-se analisar a viabilidade jurídica de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei Federal nº 14.133/2021, para custeio de capacitação de servidores através da participação (03 inscrições) no **“Congresso Nacional de Tributos e Desenvolvimento Econômico: A Reforma Tributária e seus Impactos e Oportunidades para os Municípios”**, na Modalidade Presencial, que será realizado no período de 15, 16 e 17 de Abril de 2026, no Município de Foz do Iguaçu/PR cujo valor unitário seria de R\$ 2.990,00 (dois mil, novecentos e noventa reais), cujo valor total é de R\$ 8.970,00 (oito mil, novecentos e setenta reais), de acordo com o DFD (E-Doc.1.2), ETP (E-Doc.1.3) e Termo de Referência (E-Doc.1.4).

Diante disso, convém ressaltar que emana da própria Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, a determinação de que os contratos realizados pela Administração Pública devem, em regra, se dar através de processo licitatório público.

A obrigatoriedade de licitar consta na Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, inc. XXI. Partindo-



se da premissa que a regra é a licitação e a exceção a contratação direta, necessário diferenciar as formas de contratação direta, as quais foram resumidas pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 em dispensa e inexigibilidade. De forma muito simples e objetiva, Fernanda MARINELA assim as distingue:

Quando a disputa for inviável, o certame será inexigível. De outro lado, a dispensa pressupõe uma licitação 'exigível' que só não ocorrerá por vontade do legislador. Em termos práticos, o administrador deverá verificar primeiramente se a licitação é exigível ou inexigível, conforme a possibilidade ou não de competição. Sendo assim, afastada a inexigibilidade, passará a verificar a presença dos pressupostos de dispensa da licitação.¹

O próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra-geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

Ademais, no âmbito infraconstitucional, a Lei nº 14.133/2021 disciplina as hipóteses excepcionais de contratação direta, apartada de prévio processo licitatório, destacando-se, para os fins do presente exame, os casos de licitação dispensável, tratados em seu art. 75.

A leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.

Na inexigibilidade (art. 74, da Lei de Licitações e Contratos), a licitação seria inteiramente descabida em face da inviabilidade de competição, ou porque o objeto perseguido é singular, não existindo outro similar, ou porque singular é o ofertante do serviço ou o produtor/fornecedor do bem desejado. Em suma, um único particular está em condições de atender ao interesse público. O pressuposto aqui é a própria impossibilidade de competição.

1

MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 465-366.



No que interessa por ora neste parecer, a inexigibilidade de licitação está prevista no art. 74, inciso III, letra “f”, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

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

(...)

III - **contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:**

(...)

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

No presente caso, determina a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, inc. III, alínea “f”, que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, dentre os quais se observa o **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.**

Nota-se que foram mantidos de forma expressa os seguintes requisitos legais específicos: 1) a *caracterização do serviço como técnico especializado*; e 2) a *notoriedade do especialista que se pretende contratar*.

Serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles²:

são aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão.

Nesse intento, o parágrafo 3º do referido art. 74 assim dispõe:

§ 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

2 Licitação e contrato administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 50.



reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Por outro lado, observa-se que foi suprimida a expressão "de natureza singular" do novo texto legal. Essa mudança da nova lei levantou uma controvérsia na doutrina sobre a necessidade ou não da singularidade do objeto contratado, como requisito contratação direta por inexigibilidade de licitação. Sobre essa questão, vale citar o artigo de Joel Menezes Niebuhr³, no qual o autor detalha a referida controvérsia:

Armou-se uma bela controvérsia em torno da inexigibilidade de licitação contida no inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, especialmente ao comparar a sua redação com a do inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993, que, de certa forma, lhe é equivalente, porque ambas tratam da contratação de serviços técnicos prestados por notórios especialistas. Sucede que o inciso II do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 exige, literalmente, que o serviço objeto da inexigibilidade seja qualificado como singular. Por sua vez, o inciso III do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, também literalmente, exige apenas que o serviço seja considerado técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e não menciona a expressão singular nem algo do gênero. O dispositivo da nova Lei, pelo menos em sua literalidade, não restringe a inexigibilidade ao serviço singular. O mesmo ocorreu, é bom lembrar, com o inciso II do artigo 30 da Lei nº 13.303/2016, que trata da hipótese equivalente de inexigibilidade para as empresas estatais, cujo teor não prescreve expressamente a singularidade como condição para a inexigibilidade, bastando que o contratado seja notório especialista e que o serviço seja técnico especializado. A controvérsia já se abriu diante da Lei nº 13.303/2016 e agora se se intensifica, pela semelhança, na Lei nº 14.133/2021.

(...)

Convém frisar que o Tribunal de Contas da União já se posicionou acerca da controvérsia com vistas ao inciso II do artigo 30 da Lei nº 13.303/2016, exigindo para a configuração da inexigibilidade a caracterização do serviço como singular. Por coerência, porque a redação é praticamente idêntica, é de esperar que mantenha o entendimento em face do inciso III do artigo 174 da Lei nº 14.133/2021.

Leia-se:

"A contratação direta de escritório de advocacia por empresa estatal encontra amparo no art. 30, inciso II, alínea "e", da Lei 13.303/2016, desde que presentes os requisitos concernentes à especialidade e à singularidade do serviço, aliados à notória especialização do contratado".

(...)

O debate é bem-vindo e, em que pese as discordâncias, põe luz sobre aspectos relevantes, notadamente os excessos dos órgãos de controle no tocante à análise das contratações firmadas por inexigibilidade diante da indeterminação do conceito do vocábulo singular. Infelizmente, é frequente que os órgãos de controle apenas substituam o juízo sobre a singularidade empreendido pela Administração pelo seu próprio juízo, tudo impregnado por grau elevado de subjetividade, causando insegurança jurídica, inviabilizando inexigibilidades legítimas e penalizando agentes públicos e pessoas contratadas que atuam de boa-fé e dentro da legalidade. A atuação dos órgãos de controle, nesse e em muitos outros assuntos, precisa ser aprumada à presunção de legitimidade e de legalidade dos atos administrativos, com deferência aos juízos administrativos e em postura de autocontenção. Os eventuais desacertos de órgãos de controle não justificam hipótese de inexigibilidade que prescindida da singularidade, para a contratação de serviços que possam ser prestados com técnica comum, julgados por critérios objetivos e que não dependam da intervenção de notórios especialistas. A inexigibilidade, qualquer que seja, é fundada na inviabilidade de competição e, por consequência, na singularidade do seu objeto. Não se trata de apego à Lei nº 8.666/1993. O apego, bem intenso por sinal e com uma pitada de orgulho vintage, é à parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal.

Como se vê, o citado autor se posiciona no sentido de que, embora o vocábulo "singular" não conste do texto da lei, a singularidade do objeto é um requisito da inexigibilidade de licitação para contratação de

3 Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-polemica-da-singularidade-como-condicao-para-a-inexigibilidade-de-licitacao-que-visa-a-contratacao-de-servico-tecnico-especializado-de-natureza-predominantemente-intelectual/> Acesso em 11/09/2024.



serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização. Nota-se que o seu principal argumento é o de que a inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade de licitação que está expressamente previsto no caput do art. 74, decorre justamente da singularidade do objeto.

Observa-se, ainda, que o seu posicionamento é respaldado em precedente do Tribunal de Contas da União que analisou dispositivo similar da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais). O art. 30, inciso II, da referida lei também trata da contratação direta de serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, sem prever expressamente a necessidade de natureza singular do objeto, como está previsto na Lei nº 8.666/1993. Mesmo assim, o Tribunal de Contas da União apontou a singularidade do serviço como um dos requisitos para a contratação direta fundamentada nesse artigo.

Marçal Justen Filho⁴, ao analisar a questão da singularidade, assim deixou assentado:

A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse sob tutela estatal dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade. Um objeto singular se caracteriza quando a sua identidade específica é relevante para a Administração Pública, sendo impossível sua substituição por “equivalentes”.

Alerta Jorge Ulisses Jacoby Fernandes⁵ sobre a correlação entre a notória especialização e o serviço singular objeto do procedimento:

Com esse raciocínio, afasta-se a possibilidade de contratar notórios profissionais para a execução de qualquer objeto, exigindo-se a especialização precisamente no ponto em que o serviço vai distinguir-se dos demais. Um notório especialista em engenharia de fundações não poderia ser contratado para edificar uma escola para deficientes visuais, assim como um notório especialista em Direito do Trabalho não poderia ser contratado, com inexigibilidade de licitação, para fazer a acusação em um processo de impeachment. Deve haver sempre íntima correlação entre a especialização e a singularidade do objeto.

Assim, busca-se mitigar as interpretações equivocadas em torno daquela expressão, até porque um serviço é singular quando demanda do seu prestador conhecimento aprofundado e, por isso, trata-se de atividade diferenciada, mas jamais única ou exclusiva.

Nesse contexto, na inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização, no âmbito da Lei nº 14.133/2021, também deve haver singularidade, a qual se verifica pelo preenchimento das seguintes circunstâncias:

4 Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. ed. 19. Revista dos Tribunais - P. RL-1.8.

5 Contratação direta sem licitação. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 550.



- 1) os serviços são específicos e possuem peculiaridades quanto à maneira e o modo de prestação, somente podendo ser realizados com confiabilidade por pessoas habilitadas e capacitadas;
- 2) os serviços apresentam complexidade técnica e devem ser feitos sob encomenda por um terceiro, devendo este reunir um conjunto de atributos que não podem ser mensurados por critérios objetivos; e
- 3) os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais

Outro requisito também mantido na Lei nº 14.133/2021 se relaciona com a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido. O conceito lançado no § 1º do art. 25 da Lei nº 8.666/1993 foi reproduzido no § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 com uma pequena modificação, mas ainda se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e reconhecidamente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A modificação foi a substituição do vocábulo "indiscutivelmente" por "reconhecidamente" e não traz reflexos práticos significativos para a análise tratada neste parecer.

Portanto, no âmbito da Lei nº 14.133/2021 também deve ser avaliado:

- 1) se as pessoas, por meio de desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros requisitos relacionados com suas atividades, são as mais adequadas ao atendimento da necessidade pública. Normalmente isso se constata pela apresentação de currículo, diplomas acadêmicos, publicações na área do conhecimento e atestados de capacidade técnica, sem prejuízo de outras fontes pertinentes; e
- 2) se a notória especialização está relacionada com o serviço técnico especializado singular objeto da contratação.

Portanto, atualmente os serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal podem ser alvo de contratação direta, por meio da inexigibilidade de licitação, consubstanciada no art. 74, III, "f" e § 3º da Nova Lei de Licitações e Contratos. Mas esse enquadramento dependerá da presença dos requisitos normativos exigidos, sem os quais a contratação deverá se dar por via licitatória.

Nessa linha, o executor a ser escolhido, profissional ou empresa, **deverá ser um notório especialista**. Não poderá ser indicado qualquer executor, ainda que detentor das qualificações necessárias. O escolhido deverá apresentar atributos que tragam ao contratante a percepção de que se trata da solução mais adequada à plena satisfação dos interesses da Administração.



Inicialmente, quanto ao conceito de "notória especialização", há uma parcela que demanda comprovação e uma que necessita de declaração/atesto, mas que não é comprovável. É possível, e necessário, que se comprove nos autos a especialização da empresa contratada, consubstanciada em sua experiência, formação dos professores/palestrantes, estudos publicados, eventuais prêmios recebidos etc. Tais documentos servem para que se demonstre tratar de profissional ou empresa "especializada".

O conceito lançado no § 3º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021 se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A notoriedade, entretanto, não é passível de comprovação, pois não é algo capturável documentalmente, sendo a principal razão pela qual a competição é inviável. **Uma pessoa possui notória especialização quando ela se diferencia das demais na visão do público-alvo, da comunidade especializada respectiva, formada pelos potenciais provedores e consumidores do serviço em questão, localmente quando essa circunstância for relevante.** Por se tratar de uma percepção social, não é possível traduzi-la por documentos: **incumbirá à Administração comprovar a especialização em si e tal comprovação também servirá de indicativo a subsidiar declaração de notoriedade a ser feita também pela própria Administração.**

Já no que concerne à "**singularidade do serviço**", na verdade **tal característica incide sobre a demanda da administração e não sobre o serviço em abstrato.** As capacitações contratadas em si, entretanto, normalmente são diferentes. São singulares no sentido de que possuem peculiaridades que as diferenciam das demandas padrão - peculiaridades essas que exigem que a prestação do serviço para a solução de tal problema ocorra não por "qualquer licitante" com o menor preço, mas sim por um profissional diferenciado, com notória especialização, pois em tal caso a necessidade é especial ao ponto de inviabilizar a competição. Ressalte-se que "singularidade" não significa necessariamente importância, muito menos tamanho - **significa a necessidade de uma resposta específica, de um serviço indicado diretamente, e não resultante de procedimentos impessoais, pois a natureza da demanda exigiria esse tipo de procedimento.**

Saliente-se que a singularidade não é do profissional, mas sim do serviço que ele presta. Há relevância em se demonstrar a compatibilidade da formação do profissional contratado em relação à



demanda da Administração, mas será mais importante demonstrar tal adequação em relação ao conteúdo programático do curso específico oferecido, já que este que será o serviço em si prestado. De nada adianta, por exemplo, a contratação de um palestrante competente se a temática da palestra não atende a demanda da Administração.

Ainda, interpretando a norma paradigma contida na Lei Federal 8.666/93 (art. 25, inciso II c/c art. 13, inciso VI), o Tribunal de Contas da União editou as seguintes súmulas:

SÚMULA Nº 039

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 11, da Lei nº 8.666/1993.

SÚMULA Nº 252

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

No presente caso, consta as justificativas acima indicadas exaradas nos documentos técnicos (DFD, ETP e TR), aprovados pela autoridade técnica competente, dos quais esse órgão de consultoria jurídica não possui ingerência.

No caso dos autos, trata-se de Congresso voltado à reforma tributária e seus impactos e oportunidades para os municípios, ministrado por diversos profissionais da área de administração tributária, conforme informações do evento juntadas no E-Doc. 1.5. A natureza do serviço, portanto, preenche os requisitos do art. 74, III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021.

Assentadas essas constatações, quanto ao objeto da avença, e a instituição indicada como escolhida para a contratação, cumpre, ainda, verificar o atendimento aos requisitos elencados pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021. Prevê o dispositivo os documentos necessários à instrução dos processos de contratação, conforme a seguir:

“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".

É fácil verificar que a demanda foi formalizada em formulário próprio, assim como está baseada em DFD, ETP e em TR. Das peças iniciais, observa-se, ainda, a justificativa da contratação e justificativa de escolha do fornecedor. Ausentes, contudo, a justificativa de preço e a justificativa da singularidade do objeto.

Especificamente sobre a pesquisa de preços para esse tipo de contratação, cite-se o que dispõe o art. 23 da Lei nº 14.133/2021 no tocante às contratações diretas por inexigibilidade de licitação:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 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.

Acerca da cotação de preços, destaca-se que a singularidade da demanda e a inviabilidade de competição que ela geraria significa que qualquer ato de comparação (e equiparação) entre prestadores de serviços deve ser parcial - se puder ser total, a inexigibilidade pode vir a ser vedada, sendo devida a licitação. Nesse sentido, traz-se como alerta o seguinte excerto do voto condutor do Acórdão TCU nº 2280/2019-Primeira Câmara, *in verbis*:

23. Embora esta Corte admita a contratação de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento de pessoal por inexigibilidade de licitação, preenchidos os requisitos quanto à definição legal de serviços técnicos, à natureza singular e à notória especialização, há indicação de que a contratação da empresa Wisnet não seria enquadrável na hipótese de inviabilidade de competição. Segundo afirmado pelos gestores, foi analisada a lista dos clientes das empresas consultadas na cotação. Ainda, o parecer técnico elaborado pelo Sr. Alexandre de Castro para justificar a contratação registrou que houve a análise das propostas das empresas consultadas para aferir a aderência à estrutura requerida para atender o curso (peça 24). Em outras palavras, a realização de cotação de preços, com suposta comparação de qualificações e propostas, indica que havia a possibilidade de competição. Caso a seleção houvesse sido aberta a um universo mais



amplo de interessados por meio de licitação, com definição das qualificações e requisitos necessários para a prestação, haveria maior chance de o IEL/PR obter uma proposta mais vantajosa.

[...]

17. Conforme consignou a Serur, a realização de cotação de preços aponta para a possibilidade de competição entre as empresas, fato que, por si só, afasta a alegação de singularidade dos serviços. Nesse contexto de concorrência, a realização de certame licitatório permitiria a ampliação do número de participantes e a obtenção de uma proposta mais vantajosa. Aliás, tal objetivo é a razão da exigência de licitação e, em assim sendo, impõe a rejeição da alegação dos recorrentes de que a contratação por preço entre o menor e o maior obtidos na cotação atenderia aos princípios que regem as contratações na administração pública, em especial, o da economicidade.

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais” (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 15ª ed., São Paulo, Dialética, 2012, p. 446) (gn).

Quanto à razão da escolha do fornecedor, como se confunde com a relação que a Administração deve fazer entre a notoriedade do profissional e a execução do serviço de natureza singular, demonstrada essa relação, suprido estará esse requisito.

Sintetizando, a contratação com base no art. 74, III, "f", e § 3º da Lei nº 14.133/2021 deverá preencher os seguintes requisitos específicos e gerais:

- 1) caracterização do serviço como técnico especializado, nos termos do art. 74, III, "f" e § 3º da Lei nº 14.133/2021;
- 2) singularidade do objeto;
- 3) notoriedade do especialista que se pretende contratar;
- 4) documento de formalização da demanda, que deve contemplar a indicação da necessidade pública a ser atendida;
- 5) justificativa de preços, na forma do art. 72, inciso VII c/c art. 23, § 4º da Lei nº 14.133/2021;
- 6) habilitação (arts. 62, 66 e 68 da Lei nº 14.133/2021);
- 7) concordância com o Termo de Referência; e
- 8) proposta dentro do prazo de validade.

Ademais, recomendamos que sejam observadas as recomendações contidas neste parecer jurídico, em especial, seja complementado o processo com:

a) Indicação prévia da Dotação Orçamentária que deve ocorrer no Termo de Referência;

b) Autorização de Despesa pelo Ordenador;



- c) Nota de Reserva Orçamentária;
- d) Justificativa de preço e da singularidade do objeto;
- e) Correção da CAPITULAÇÃO da contratação nos documentos: Termo de Referência (E-Doc. 1.4), Justificativa da escolha do fornecedor (E-Doc.4.3), e Ratificação da inexigibilidade de licitação (E-Doc.4.4), que instruem o processo, com base no artigo 74, inciso III, alínea “f” da Lei nº 14.133/2021.

Ressaltamos que deve haver verificação da validade das certidões e de sua regularidade no ato da contratação.

Há de se elencar ainda, a dispensa de análise do Comitê de Orçamento e Finanças (COF), *in verbis*.

Decreto N° 48.748, de 13/05/2025:

Art 2º – Compete ao Comitê:

- I. elaborar medidas de eficiência e redução de gastos públicos, a serem estabelecidas por meio de Decreto do Prefeito Municipal;
- II. acompanhar e avaliar a evolução das medidas de redução dos custos da Administração Municipal;
- III. avaliar e opinar sobre a programação financeira e o cronograma de desembolso mensal, estabelecidos nos termos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- IV. acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira mensal, inclusive as necessidades de suplementações do orçamento;
- V. avaliar e opinar sobre a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa, nos termos dos artigos 15,16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- VI. avaliar e opinar sobre as metas fiscais anuais contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- VII. avaliar e opinar sobre a programação de investimentos da Administração Municipal;
- VIII. avaliar e propor outras ações consentâneas com a melhora no controle dos gastos públicos;
- IX. assessorar, sempre que necessário, o Prefeito Municipal na tomada de decisões que envolvam a realização de despesas;
- X. analisar e deliberar sobre solicitações para:
 - a) autorização de despesas que forem encaminhadas ao Gabinete do Prefeito ou à Secretaria de Governo pelas demais unidades gestoras;
 - b) prosseguimento de processos que implicarem em novos gastos ou aumento de despesa, que deverão ser encaminhados ao CFO em sua fase inicial, assim que verificado



impacto financeiro e comprovada dotação orçamentária.

XI. analisar a abertura de créditos adicionais solicitada pelas unidades orçamentárias.

[...]

§ 4º As análises de que trata o inciso X, “b”, **somente serão necessárias quando a despesa cuja iniciativa se pretende ultrapasse o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e seja custeada com recurso do tesouro municipal.**

É de se esclarecer que a manifestação jurídica da Procuradoria pretende apenas avaliar a contratação proposta, tendo-se presente que a conveniência e oportunidade da contratação direta é matéria de competência da Administração.

No que concerne à formalização do contrato, deve ser analisado se o valor da contratação não extrapola os limites da dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021) ou se o prazo de duração do curso ou treinamento a ser contratado for de até 30 dias, de maneira a se admitir a utilização de outros instrumentos hábeis para a formação do contrato. Veja-se:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º As hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Embora o inciso II do dispositivo supracitado se refira apenas à compra de bens, a doutrina indica que o texto legal admite interpretação ampliativa, com a possibilidade de substituição do instrumento de contrato por outros instrumentos hábeis também nas hipóteses de contratação de serviços de execução imediata. Nesse sentido, colaciona-se o posicionamento de Ronny Charles Lopes de Torres:

94.1 HIPÓTESES DE FACULTATIVIDADE DE USO DO INSTRUMENTO E INTERPRETAÇÃO AMPLIATIVA Como já dito, segundo o texto legal, a regra é adotar-se o instrumento contratual tradicional, excetuadas, apenas, as hipóteses de dispensa de licitação em razão de valor e as compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras (independentemente de seu valor). Com a devida venia, o texto parece não compreender o que é um contrato. A facultatividade de uso do instrumento contratual precisa ser compreendida em uma perspectiva mais funcional do que formal. A função do instrumento contratual é regular obrigações, alocar riscos e criar incentivos para facilitar as trocas (contratações). Em trocas (contratações) simples, o instrumento contratual não se justifica, pois sua exigência, per se, já amplia



custos transacionais que podem superar os benefícios da contratação. Por isso, não exigimos um instrumento contratual, confeccionado por especialista, repleto de cláusulas e comprometido pelas partes, para comprar um refrigerante em uma lanchonete, mas dificilmente aceitaríamos comprar um imóvel a um estranho, sem instrumento desta espécie. Atualmente, adquirimos diversos serviços, sem exigir instrumento contratual, pois diante da padronização e dos baixos riscos envolvidos, os custos transacionais de instrumentalização da contratação através de um instrumento tradicional (contrato assinado pelas partes) simplesmente foram expurgados da praxe dessas contratações. Assim também ocorre em diversas contratações pela internet, assim ocorre em pequenas prestações. Nesta feita, as hipóteses de facultatividade no uso do instrumento devem ser interpretadas de forma ampliativa, admitindo não apenas para compras que não resultem obrigações futuras, como também para serviços com características similares. Outrossim, é possível que as execuções decorrentes do procedimento auxiliar credenciamento, quando compatíveis com essas hipóteses, sejam prestadas mesmo sem elaboração de um instrumento contratual para cada execução, conforme, inclusive, já foi suscitado pela Advocacia Geral da União, no Parecer 003/2017/CNU/CGU/ AGU, ainda sob a égide da Lei no 8.666/93, ao se ponderar que as contratações, neste auxiliar, poderiam, em tese, ocorrer autonomamente a cada demanda pela seguindo a regra própria e, quando pertinente, adotando instrumentos aptos à substituição do contrato.

Percebe-se que a interpretação ampliativa proposta pelo citado autor está fundamentada na ideia de que a exigência de instrumento tradicional de contrato deve ocorrer apenas nas situações em que a complexidade do objeto e os riscos envolvidos na contratação assim recomendarem. Isso porque nas contratações simples, assim entendidas aquelas de baixo risco e complexidade, os custos adicionais com a formalização de instrumento contratual, via de regra, superam os benefícios a serem alcançados.

No caso específico dos cursos e treinamentos, a sua contratação possui baixa complexidade e baixos riscos envolvidos. Ademais, em relação aos riscos da contratação, estes podem ser mitigados com a inserção de medidas preventivas e corretivas no próprio termo de referência da contratação, que deverá ser encaminhado ao futuro contratado para ciência e concordância. No caso de substituição do instrumento contratual por outro instrumento hábil, o Termo de Referência deverá conter, no que couber e for compatível com a contratação, as disposições do art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

IV – CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica de contratação por inexigibilidade de licitação, para custeio de capacitação de servidores através da participação (03 inscrições) no **“Congresso Nacional de Tributos e Desenvolvimento Econômico: A Reforma Tributária e seus Impactos e Oportunidades para os Municípios, a ser realizado no período de 15 a 17 de abril de 2026, na cidade de Foz do Iguaçu/PR, promovido pela empresa UNICURSOS CAPACITAÇÃO E TREINAMENTOS LTDA**, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei Federal nº 14.133/2021, ressalvadas as sugestões insertas no presente Parecer.



Ainda, como condição de validade dos atos e em observância à necessária publicidade dos atos da Administração, a autoridade consulente deverá efetuar a publicação do extrato do contrato no Diário Oficial do Município e no sítio eletrônico oficial do Município, de acordo com o art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, assim como efetuar a divulgação, no prazo de 10 (dez) dias úteis, por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, consoante disciplina o art. 94, da Lei Federal nº 14.133/2021.

Destarte, a esta Procuradoria Municipal cabe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria requerente do parecer, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

Cumpre anotar que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Aracruz, 11 de Fevereiro de 2026

VERA LUIZA PIMENTEL TERCI MILLIOLE
Subprocuradora-Geral do Município



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 3900360038003400310036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Vera Luiza Pimentel Milliole** em **12/02/2026 10:37**

Checksum: **F688BAB2CA295C4EF73DF4791E7FB6E5B43F991349B290B7B0F7D4C5E613D2AF**



Autenticar documento em <https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 3900360038003400310036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.