PROCURADORIA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER
L/C – 2026

Processo 43281/2026
Assunto: Contratação Direta
Interessado: SEMFA - Aracruz/ES

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. DIREITO CONSTITUCIONAL. CURSOS/CONGRESSOS/TREINAMENTOS. CURSO EXTERNO E ABERTO. REQUISITOS LEGAIS. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE. REQUISITOS LEGAIS DISTINTOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA LEGAL ESPECÍFICA. CONSIDERAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise jurídica acerca da solicitação formulada pela SEMFA, deste Município, referente ao custeio de curso/congresso/capacitação/treinamento e participação de 03 (três) servidores públicos integrantes do seu "quadro funcional" para presença no Congresso "XXXVII Congresso Nacional da Fenafim e 4º Congresso Catarinense de Administração Tributária", a ser realizado no período de 10 a 13 de novembro de 2026, na cidade de Joinville/SC, , mediante a realização/obtenção de 03 (três) inscrições, no valor total de R$ 3.870,00 (três mil oitocentos e setenta reais) .

Em casos tais, devem vir aos autos: Documentos de Formalização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência com justificativa de contratação e de singularidade, atestados de capacidade técnica, documentos de habilitação (registro civil, contrato social, FGTS, certidão de regularidade fiscal estadual, federal, municipal, trabalhista/FGTS, falência/recuperação judicial), declaração negativa de condenações por atos de improbidade, declaração de que não está impedida de contratar com o Poder Público, declaração de que não emprega menores em condições proibidas, documentos dos representantes, atestado de exclusividade, proposta financeira e ratificação da inexigibilidade. Além disso, Cartão CNPJ e comprovante de endereço dos representantes e declaração de exclusividade emitida pela entidade competente. Desta feita, devem as pendências serem supridas de imediato.

E ainda, proposta e apresentação do curso, comprovantes de inscrições, Requisição de Serviço (RS nº. 533/2026), justificativa de escolha do prestador do serviço, justificativa de preço, saldo para cobrir despesas, autorização do COF - Aracruz/ES ou justificativa de dispensa.

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

E, de plano, não identificamos nos autos: i) a justificativa expressa e específica acerca da NATUREZA SINGULAR DO EVENTO e da NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO, que justifiquem a inexigibilidade de licitação (para além da justificativa do Termo de Referência de E.doc. 3.3). Também devem vir aos autos: i) lista de participantes ao Termo de Referência (com nome, matrícula funcional e atribuições do cargo para fins de comprovação do liame destas com o objeto do congresso), ii) certificado de qualidade e iii) minuta de contrato.

É o breve relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA.

Preliminarmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. A esta Procuradoria incumbe prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelece a obrigatoriedade de realização de processo licitatório sempre que a Administração Pública pretender contratar obras, serviços, realizar compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação. Com efeito, a obrigatoriedade de licitação constitui a regra, afigurando-se excepcional a contratação direta, que somente pode ser efetuada nas hipóteses estritamente previstas em Lei. Tal imposição era prevista pela revogada Lei nº 8.666/93, em seu art. 2º, e reforçada pela legislação vigente.

A mesma Lei, que regulamenta o inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal, prevê as hipóteses em que a Administração Pública pode dispensar a realização de licitação, contratando diretamente. Deve-se ter em vista que tais casos são excepcionais no sistema, pois a regra é a necessidade de realização de procedimento licitatório prévio a toda e qualquer contratação.

Foi apresentada **justificativa de contratação** pelo Ordenador de Despesas, juntada ao Termo de Referência.

PREFERÊNCIA POR SERVIDORES EFETIVOS.

Vale mencionar que a pretensa contratação é voltada para servidores vinculados à "Pasta" postulante, mas não fora informada a natureza do vínculo com o Município: se efetiva ou comissionada. Lembramos que o custeio de cursos deve ser voltado principalmente para servidores efetivos. *Data maxima venia*, apesar do excelente trabalho que desenvolvem no Município, a natureza dos cargos comissionados é precária e todo conhecimento investido com dinheiro público no seu aperfeiçoamento se dilui, em regra, ao término da gestão correspondente.

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

Por esta razão, o Ministério Público de Contas (MPC) do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) possui o entendimento de que o patrocínio de capacitação a servidores comissionados somente seria possível "se o valor do curso não depender do número de alunos e **se for respeitada a preferência de participação dos servidores efetivos**":

> Parecer nº 385/2017 - Pela resposta à consulta. Consulta. **Impossibilidade de pagamento de cursos de aperfeiçoamento para servidores investidos em cargos de provimento em comissão**, salvo em situações excepcionais. Resposta à consulta.

No Acórdão 1992/17 - Tribunal Pleno TCE-PR (Processo nº: 516451/16), os Conselheiros entenderam pelo seguinte:

> No que respeita aos servidores comissionados, objeto da consulta, a adoção de tais medidas deve **levar em conta** tanto a especificidade de sua relação jurídica com a Administração, quanto a compatibilidade dos princípios vetores do setor público com a **qualificação dessa classe de servidores**.
> Nesse contexto, convém recordar o conceito de cargo comissionado.
> Segundo o professor José dos Santos Carvalho Filho, cargos em comissão "...são de **ocupação temporária**. (...)"
> Por sua vez, Celso Antônio Bandeira de Mello explica que "...Os cargos de provimento em comissão (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em **caráter transitório** (...)
>
> Partindo-se dessa conceituação, é de se concluir que **a busca da eficiência não pode ignorar o caráter precário e transitório da relação jurídica existente entre a Administração pública e os servidores exclusivamente comissionados**.
> Logo, a aplicação de recursos públicos na capacitação de servidor puramente comissionado passa, necessariamente, pela **ponderação relativa à possibilidade da perda abrupta do profissional, com a descontinuidade do vínculo**.
> Desse modo, para que a instabilidade do vínculo fiduciário esteja em harmonia com o interesse público e com a eficiência administrativa, a capacitação desses servidores deve se pautar prioritariamente por critérios de razoabilidade – norte a ser seguido em todas as ações dos gestores públicos.
> Nesse cenário, cabe, pois, ao Administrador, sopesar os conhecimentos do servidor face às demandas específicas que lhe serão apresentadas, sendo, neste ponto, justificável que o Estado patrocine treinamentos desde que guardem relação com as atividades desempenhadas pelo funcionário.
> Imperativa, também, a ponderação, no caso concreto, quanto à duração do curso de aperfeiçoamento que se pretenda ofertar em razão da natureza precária do vínculo funcional.
> Neste diapasão, a Coordenação-Geral de Políticas de Desempenho e Desenvolvimento de Pessoas, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na Nota Técnica n. 02/2015, ponderou que:
> i) não é possível o custeio pela Administração de curso de longa duração (pós-graduação lato sensu e stricto sensu) para servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão;
> ii) tais servidores poderão participar de curso de curta duração relevante para o desempenho de suas atividades; (...)
> Na mesma linha, destaco o 'item 12' do Programa de Capacitação dos Servidores do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Ministério da Educação:
> ...Os servidores em regime de contrato temporário e os ocupantes de cargo comissionado sem vínculo efetivo com a administração pública podem participar apenas das ações de aperfeiçoamento de curta duração, mediante justificativa da necessidade de capacitação, ficando

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> a autorização vinculada à participação de servidor efetivo...
> Por sua vez, a Coordenadoria Jurídica da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, no Parecer 1601/2012, concluiu que ...não se afigura razoável que (...) servidores ocupantes tão-somente de cargo em comissão participem de cursos de longa duração, mesmo que o respectivo órgão não possua quadro próprio de pessoal. Somente treinamentos que tenham relação direta e aplicabilidade imediata às atribuições do cargo devem ser franqueados a tais servidores...
> Destarte, é prudente e razoável que o Estado imponha restrições ao dispêndio com cursos de longa duração em favor de servidores exclusivamente comissionados, certificando-se de que, ao conceder a capacitação haja suficiente motivação e pertinência, a par dos demais requisitos de validade inerentes ao ato administrativo autorizador.
> (...)
> ACORDAM
> Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade em:
> Conhecer e responder a presente Consulta pela possibilidade de oferta de capacitação pelo ente público ao servidor comissionado, **cabendo ao Administrador impor restrições à concessão, condicionando-a à sua pertinência com as atividades por ele desempenhadas, bem como à razoabilidade da sua duração em face da natureza precária do seu vínculo com a Administração**, mediante motivação específica no caso concreto.

Assim, pelo entendimento acima, o patrocínio público para cursos e aperfeiçoamento de servidores ocupantes de cargos puramente comissionados, em tese, não é bem aceito pelo princípio da eficiência, tendo em vista a natureza precária do cargo. Por outro lado, o princípio da razoabilidade admite exceção quando se dá **preferência a servidores efetivos** (que devem ser consultados anteriormente) e desde que o curso tenha **pertinência direta com as funções exercidas** e seja de **curta duração**.

PROCEDIMENTO DE CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE.

Com relação ao procedimento de contratação por inexigibilidade de licitação, o artigo 25, da antiga Lei de Licitações e Contratos previa, em seu *caput* e 3 incisos, as situações que, devidamente justificadas pela Administração Pública, possibilitam a contratação de obras, compras ou serviços com inexigibilidade de licitação.

No presente caso, existe a solicitação de contratação direta, via inexigibilidade, para fins de capacitação de servidores em curso externo aberto.

A contratação de serviço técnico especializado para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal encontra, atualmente, previsão no art. 74, III, *f*, da Lei Federal nº. 14.133/21, senão vejamos:

> Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:
> (...)
> III - contratação dos seguintes **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual** com profissionais ou empresas de **notória especialização**, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:
> (...)
> f) **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal**;
> (...)
> § 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> 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**.

Depreende-se da alínea *f* e §3º acima que os serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal estariam inseridos, portanto, dentro das hipóteses previstas para inexigibilidade de licitação.

Todavia, convém destacar que, em se tratando de oferta de cursos e treinamentos feita com emprego de recursos públicos, devem ser exigidas todas as cautelas e os cuidados afetos à área de despesas públicas.

No presente caso, a contratação pretendida pode enquadrar-se, em tese, na forma de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, prevista no artigo mencionado acima.

Porém, não basta para o deferimento da inexigibilidade o mero reconhecimento da inviabilidade da licitação, sendo requisitos, também, a demonstração da natureza singular do serviço e a notória especialização dos profissionais ou empresas contratadas, o que deve ser suprido previamente.

Para fins de capacitação, tanto o Tribunal de Contas da União como a Advocacia-Geral da União reconhecem que podem ocorrer quatro situações: a) cursos de uso comum / padronizados; b) cursos fechados de uso comum / padronizados; c) **cursos abertos inovadores (revelam tratamento diferenciado em relação ao convencional ou rotineiro no mercado)**; e d) cursos fechados inovadores.

Sobre a conceituação do que sejam cursos abertos ou fechados, a fundamentação da Orientação Normativa nº 18 da Advocacia-Geral da União - AGU nos apresenta um norte:

> Parece pertinente, ainda, distinguir os denominados cursos abertos dos fechados. Os **cursos abertos são aqueles que permitem a participação de quaisquer interessados, sendo fixados e programados pelo seu realizador**. São, portanto, **acessíveis a qualquer pessoa** interessada na sua proposta. Os cursos fechados são voltados para grupos certos e determinados de indivíduos, elaborados de acordo com metodologia e horários previamente fixadas pelo contratante. De conseguinte, não são acessíveis a qualquer interessado, mas apenas àquelas integrantes do quadro de quem os contrata.

Com efeito, parece-nos que o caso retrata, conceitualmente, um curso aberto – o que deve ser atestado aos autos.

Essa matéria atinente à participação de servidor em cursos externos, sejam abertos ou fechados, já foi, inclusive, analisada pelo Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 439/1998), que entendeu:

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> 22. Existem, portanto, limitações à aplicabilidade do art. 25 da Lei nº 8.666/93 ao treinamento de servidores. **Os cursos mais básicos e convencionais não devem ser contratados com inexigibilidade de licitação, pois, no caso, a diferença entre os serviços prestados por um ou outro licitante tende a ser mínima, sem prejuízo do objetivo do treinamento.**
> (...)
> 24. Aliás, a **natureza singular do serviço** é uma das exigências constantes da Lei para a caracterização da inexigibilidade de licitação. Jorge Ulisses Jacoby Femandes detalha com clareza o inciso 11 do art. 25 da Lei de Licitações: "A inviabilidade da competição ocorrerá na forma desse inciso se ficar demonstrado o atendimento dos requisitos, que devem ser examinados, na seguinte ordem: a) referentes ao, objeto do contrato: que se trate de serviço técnico; a que o serviço esteja elencado no art. 13 da Lei nº 8.666/93; que o serviço apresente determinada **singularidade**; que o serviço não seja de publicidade ou divulgação; b) referentes ao contratado: que o profissional detenha a habilitação pertinente; que o profissional ou empresa possua especialização na realização do objeto pretendido; que a especialização seja notória; que a notória especialização esteja relacionada com a singularidade pretendida peta Administração.' ('in' Contratação Direta sem Licitação, Brasília Jurídica, 1ª ed., 1995, pág. 306).
> (...);
> 27. Quanto à singularidade do objeto, esta existirá desde que se trate de **treinamento diferenciado** em relação ao convencional ou rotineiro do mercado. É singular, por exemplo, um curso de Qualidade Total perfeitamente adaptado em relação às diretrizes do programa de qualidade implantado no órgão contratante. Por outro lado, **não há singularidade num curso sobre a mesma disciplina baseado apenas nas teorias existentes e em programas usualmente praticados**.
> (...);
> 45. Retomando à proposta de decisão em estudo, consideramos desnecessário firmar entendimento quanto à inexigibilidade de licitação para inscrição de servidores em cursos abertos a terceiros.
> 46. Os cursos abertos para os quais não cabe licitação são aqueles inusitados, quer por não haver previsão de sua repetição, quer pela indiscutível notoriedade do instrutor, ou ainda aqueles oferecidos por uma única empresa. Em todos os casos o texto da Lei é suficientemente claro: há inviabilidade de competição.
> **Para os cursos regularmente oferecidos por mais de uma empresa, não há que se falar em inexigibilidade, pois não há singularidade no objeto e, portanto, a competição é perfeitamente possível. O que pode ocorrer é o desinteresse dos prestadores do serviço em participarem de certame licitatório, o que caracterizaria a hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso V do, art. 24** (licitação vazia).” (grifei).

Nesse sentido, a título de exemplo, a Advocacia-Geral da União editou a citada Orientação Normativa nº 18, de 1º de Abril de 2009, que recomenda:

> Contrata-se por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993, **conferencistas** para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em **cursos abertos**, **desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista.** (grifei).

Assim, analisando o teor da decisão acima exposta do Tribunal de Contas da União e, a título de exemplo e analogia, a orientação da AGU, percebe-se uma clara distinção entre cursos abertos e fechados e, também, entre cursos de uso comum/padronizados e inusitados.

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

De tal análise, percebe-se, que: a) **para cursos abertos ao público, desde que não-comuns/padronizados, haverá inexigibilidade de licitação, desde que caracterizadas a singularidade e notória especialização**; b) para cursos abertos ao público padronizados e comuns haverá necessidade de licitação.

Entretanto, a delimitação dos conceitos de "natureza singular" e "notória especialização" é tarefa extremamente árdua, cabendo à doutrina e jurisprudência pátria a limitação interpretativa.

Sobre o tema veja-se o que dispõem as Súmulas 39 e 252 do Tribunal de Contas da União, respectivamente:

> A dispensa de licitação para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização, de acordo com alínea d do art. 126, §2º, do Decreto Lei nº 200, de 25/02/67, só tem lugar quando se trate de **serviço inédito ou incomum**, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação."
> A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n.º 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.**"

Com o intuito de esclarecer a abrangência dos referidos conceitos, a obra de Marçal Justen Filho, Comentários à lei de licitações e contratos administrativos, 12ª ed., São Paulo: Dialética, 2008 é extremamente elucidativa, senão vejamos (pg. 350/351):

> No esforço de definir a regra geral, deve iniciar-se pela afirmação de que **a natureza singular não significa ausência de pluralidade de sujeitos em condições de desempenhar o objeto**. A ausência de pluralidade conduz à incidência do inc. I. Mais, ainda, conduz à inviabilidade de competição relativamente a qualquer serviço, mesmo quanto àqueles que não forem técnicos profissionais especializados. Ou seja, a "natureza singular" deve ser entendida como uma **característica especial de algumas contratações de serviços técnicos profissionais especializados**. Enfim e para concluir essa questão, singular é a natureza do serviço, não o número de pessoas capacitadas a executá-lo. (…) Ou seja, a fórmula "natureza singular" destina-se a evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no art. 13. É imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não. A natureza singular caracteriza-se como uma situação anômala, incomum, impossível de ser enfrentada satisfatoriamente por todo e qualquer profissional "especializado". Envolve os casos que demandam mais do que a simples especialização, pois apresentam complexidades que impedem a obtenção de solução satisfatória a partir da contratação de qualquer profissional (ainda que especializado). A identificação de um "caso anômalo" depende da conjugação da natureza própria do objeto a ser executado com as habilidades titularizadas por um profissional-padrão que atua no mercado. Ou seja, não basta reconhecer que o objeto é diverso daquele usualmente executado pela própria Administração. É necessário examinar se um profissional qualquer de qualificação média enfrenta e resolve problemas dessa ordem, na atividade profissional comum. Ou seja, a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão. Portanto, a viabilidade de competição não pode ser avaliada apenas em face da necessidade

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> estatal, mas também depende da verificação do mercado. (sem grifos no original)

No tocante a "notória especialização", utiliza-se, mais uma vez, os esclarecimentos contidos na conceituada obra de Marçal Justen Filho, acima citada (pg. 352):

> **A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos** que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como **a conclusão de cursos e a titulação** no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante. (...) **A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade**.

Assim, tendo em vista a necessária **motivação dos atos administrativos,** para fins de inexigibilidade de licitação com base no art. 74, inciso III, *f*, da Lei Federal nº 14.133/21, a Administração Pública precisa deixar expressamente consignado nos autos a natureza singular dos serviços e a notória especialização do contratado, o que deve ser suprido.

A fim de não restar dúvidas, o Tribunal de Contas da União editou Súmula sobre o assunto e publicou no Diário Oficial da União em 03.06.2011:

> Súmula nº 264/2011"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 nº 8.666/1993" (TC-012.209/2009-3, Acórdão nº 1.437/2011-Plenário).

Assim sendo, no caso em apreço, é necessário ficar evidenciado, por JUSTIFICATIVA EXPRESSA/ATESTADO, que o serviço de capacitação em referência se enquadra como TÉCNICO ESPECIALIZADO, a luz do inciso III, do art. 74, da vigente Lei de Licitações.

Também recomendamos apresentar ao TERMO DE REFERÊNCIA complementação com a indicação expressa da **SINGULARIDADE, NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO da empresa e RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR, além da fundamentação legal.**

A notória especialização está definida no § 3º, do art. 74 da Lei Federal nº 14.133/21:

> § 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**.

Em resumo, entendemos que, para haver inexigibilidade de licitação para fins de capacitação, é primordial que estejam presentes, comprovados/justificados nos autos:

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

a) **ser o curso inusitado (revelam tratamento diferenciado em relação ao convencional ou rotineiro no mercado;**

b) **ser indiscutível a notoriedade do instrutor ou realizador do congresso (palestrantes) ou o curso/congresso ser o único a ser oferecido por uma única empresa;**

c) **o curso/congresso deve guardar pertinência específica com as atividades desenvolvidas pelo servidor interessado, sendo demonstrada a relevância de sua participação conforme o cronograma oferecido.**

A par dessas premissas temos que, mesmo que esteja comprovada a singularidade do serviço associada à questão da especialização, **é preciso que exista inviabilidade de competição**, sem o que não estaria preenchida a hipótese de incidência que autoriza a contratação direta por inexigibilidade da licitação.

Neste mesmo sentido, cite-se o entendimento veiculado pelo TCU no Acórdão nº 427/99:

> 8.2. Firmar o entendimento de que a inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/93 sujeita-se à fundamentada demonstração de que a singularidade do objeto – ante as características peculiaridades das necessidades da Administração, aliadas ao caráter técnico profissional especializado do prestador – inviabiliza a competição no caso concreto, não sendo possível a contratação direta por inexigibilidade de licitação sem observância do caput do art. 25 da Lei nº 8.666/93.

***In casu*, é preciso, então, que o ordenador de despesa apresente a justificativa específica da natureza singular dos serviços, da notória especialização do contratado e da escolha do fornecedor.**

No que tange à justificativa de preço contratado, o art. 72, da Lei nº 14.133/21, é cristalino ao prescrever:

> 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

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

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).

Recomendamos a demonstração de que o valor ofertado pelo instituto é o preço praticado pela empresa em outras contratações recentes para o mesmo programa apresentado na proposta. Entendemos pela necessidade de que o gestor se certifique e ratifique nos autos tal justificativa de preço, de modo a cumprir com o disposto no comando legal acima.

Ainda sobre o valor do congresso, mesmo que se trate de uma decisão administrativa, importante sempre chamar atenção para o preço da pretensa contratação. Sugerimos que a Secretaria verifique a possibilidade de contratação de outro curso similar (se for o caso) num valor mais econômico para a Administração Pública que, num valor menor, atenda ao interesse público da mesma forma.

Por fim, verificamos que o processo precisa de ajustes para se dar prosseguimento.

Ressaltamos que deve haver verificação da validade das certidões e de sua regularidade no ato da contratação, comprovando-se a regularidade jurídica, fiscal e trabalhista da pessoa jurídica em questão.

MINUTA DE CONTRATO.

Não foi juntada minuta de contrato para ser analisada, podendo ser substituído por nota de empenho, o que é admitido no caso de:

> 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 Às 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). (Vide Decreto nº 10.922, de 2021) (Vigência) (Vide Decreto nº 11.317, de 2022) Vigência (Vide Decreto nº 11.871, de 2023) Vigência

Apesar de a lei versar, de forma literal, somente sobre os casos de dispensa, entende-se que o

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

que importa, no caso, é o valor da contratação, independente do procedimento adotado; e ainda em casos em que não há obrigações futuras envolvidas, vejamos:

> Sob esse enfoque, **ainda que o contrato tenha sido firmado** por licitação; por dispensa de licitação, mas com base nas hipóteses previstas nos incisos III e seguintes do art. 75 da Lei nº 14.133/2021; ou **por inexigibilidade de licitação, desde que o seu valor seja inferior aos limites admitidos para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor** (art. 75, incisos I e II), **o caráter econômico da contratação justifica dispensar a obrigatoriedade de formalizar esse ajuste por instrumento de contrato**.
> (...)
> - independentemente do objeto, do prazo de vigência, da existência ou não de obrigações futuras e da forma empregada para selecionar o contratado (processo licitatório, contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação), será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato possuir valor inferior aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II);
> - **independentemente do valor**, será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato consistir na compra de bens com entrega imediata e integral e dos quais **não resultem obrigações futuras**, inclusive quanto a assistência técnica.

Além disso, deve ser aplicado ao substituto do termo de contrato as exigências do art. 92, no que couber:

> Art. 92. São **necessárias em todo contrato cláusulas** que estabeleçam:
> I - o **objeto** e seus elementos característicos;
> II - a **vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante** vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;
> III - a **legislação aplicável** à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;
> IV - o **regime de execução** ou a **forma de fornecimento**;
> V - o **preço** e as **condições de pagamento**, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
> VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;
> VII - os **prazos de início das etapas de execução**, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;
> VIII - o **crédito** pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
> IX - a matriz de risco, quando for o caso;
> X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;
> XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;
> XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;
> XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;
> XIV - **os direitos e as responsabilidades das partes**, as **penalidades** cabíveis e os **valores das multas** e suas bases de cálculo;
> XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
> XVI - **a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas**, todas as condições exigidas para a

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

> habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;
> XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;
> XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;
> XIX - os **casos de extinção**.
>
> § 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o **foro da sede da Administração** para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:
> (...)
> § 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja **período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução**.

Pelo exposto, acaso superada as questões preliminarmente descritas neste parecer (em especial a falta de comprovação da singularidade e da notória especialização para fins de inexigibilidade na forma da lei de regência), e caso a autoridade competente decida, de acordo com a sua conveniência e oportunidade, contratar via inexigibilidade a capacitação mencionada, devem ser rigorosamente atendidas as recomendações expostas e sanadas as pendências destacadas neste Parecer.

Também deve vir aos autos a Autorização de contratação, a ser emitida pela Autoridade Gestora.

Deve ser apresentada, ainda, a indicação de Dotação Orçamentária específica correspondente, o que consta do TR anexado aos autos ao Item 11, lembrando que o referido TR deve ser ratificado pela Autoridade Gestora. Pendente, entretanto, a Autorização de Despesa/Reserva específica. Já do Termo de Referência constante dos autos deve constar, minimamente, os elementos determinados por lei, como justificativa de interesse público e descrição pormenorizada do objeto, correta fundamentação jurídica, dentre outros, devendo o mesmo ser substituído por instrumento adaptado e atualizado, nos moldes acima explicitados.

Por fim, em linhas gerais e ANTES de efetivada a contratação necessário apresentar lista precisa e definitiva com a demanda de Servidores ao Termo de Referência (Nomes, Matrículas e Cargos Públicos ocupados, além das atribuições do cargo para fins de comprovação do liame destas com o objeto do congresso – o que também deve ser alvo de atestado aos autos) para fins de justificar o número de inscrições, sob pena responsabilização por eventual prejuízo ao Município acaso não efetivada as inscrições. Após, é necessário que os referidos Servidores firmem termo de responsabilidade pela inscrição,

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

e que ao final apresente-se o correlato certificado, sob pena de responsabilidade e ressarcimento ao erário público.

Destaca-se, também, que acaso efetivada a propensa contratação, o Município de Aracruz/ES, por intermédio da SEMFA – Aracruz/ES, tendo em vista o procedimento aqui apresentado, deverá suportar tão somente os custos referentes ao pagamento da taxa de inscrição no curso/congresso/simpósio respectivo, sendo certo que não há "espaço" aqui, neste procedimento, para que este Município suporte o custeio de despesas outras, como deslocamento até o local do curso, alimentação, dentre outras.

Aliás, se o valor da inscrição envolver a disponibilização de despesas outras para além daquelas correspondentes ao curso/congresso em si, cumpre recomendar à Secretaria de Município postulante a verificação da possibilidade da obtenção de valores menores das taxas respectivas, já que tais não se tratam de "previsão" normal ou corriqueira em cursos de capacitação.

Ademais, deve constar cláusula no contrato de que havendo necessidade de mudança da data, por qualquer motivo, o contratado deverá prestar o curso/congresso na nova data sem qualquer prejuízo ao Município e se por qualquer motivo o curso não se realizar (caso fortuito ou força maior, chuvas etc) o contratante (município) tem a faculdade de indicar nova data identicamente sem qualquer prejuízo ou acréscimo de valor no contrato.

Por derradeiro, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do presente processo administrativo. 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.

Por fim, entendemos que o processo necessita de ajustes para seu prosseguimento, podendo ser dada continuidade para a realização da contratação após as correções sugeridas e superação das pendências citadas.

3 – CONCLUSÃO.

Por derradeiro, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do presente processo administrativo. Destarte, a esta Procuradoria Municipal cabe prestar consultoria sob o prisma

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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.

Em conclusão, entendemos que o processo necessita de ajustes para seu prosseguimento, podendo ser dada continuidade para a realização da contratação após as correções sugeridas e superação das pendências citadas. Estas são as considerações a serem apresentadas, sem embargos de posicionamentos divergentes, os quais respeitamos. A manifestação jurídica é meramente opinativa, pois pertence à autoridade administrativa a competência decisória, cabendo a ela avaliar as questões de ordem técnico-administrativas.

Recomendações, SEM PREJUÍZO DAQUELAS JÁ CONSTANTES DESTE PARECER:

- informar se os servidores participantes são efetivos ou comissionados, com a indicação ao Termo de Referência (Nomes, Matrículas e Cargos Públicos ocupados, além das atribuições do cargo para fins de comprovação do liame destas com o objeto do congresso – o que também deve ser alvo de atestado aos autos);

- dar **preferência** a servidores efetivos, tendo em vista a precariedade do cargo comissionado e a "perda" do conhecimento com o final da gestão; para cargos puramente comissionados, deve ser razoável o patrocínio de cursos, mediante demonstração de imprescindibilidade e desde que de curta duração e pertinentes com os cargos exercidos;
- justificativa expressa e específica acerca da NATUREZA SINGULAR DO EVENTO e da NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO, que justificam a inexigibilidade de licitação – exclusividade do curso no mercado (e não exclusividade de comercialização pela empresa), com base no §1º do art. 25;
- **certificado de qualidade**;
- **documentos de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista**, como, para além de todos os listados, o CNPJ, comprovante de endereço dos representantes e declaração de exclusividade emitida pela entidade competente;
- **justificativa de escolha do prestador do serviço**;
- **justificativa de preço**, com valor de outros cursos semelhantes ofertados pela Associação em valores próximos;
- declaração de que não está impedida de contratar com o Poder Público;
- autorização de despesa / empenho;
- minuta de contrato, se for o caso, com prévia aprovação do órgão de consultoria jurídica se adotada;
- posterior prestação de contas dos servidores participantes;
- **outros documentos descritos neste Parecer e exigidos por lei**.

Diante do exposto, opino pela NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO para se dar prosseguimento.

Não havendo possibilidade de suprir os requisitos solicitados por lei, a sugestão desta Procuradoria é pela possibilidade de contratação por dispensa por valor reduzido, devendo

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

haver pesquisa de mercado a outros serviços semelhantes e ser cumpridos os requisitos legais correspondentes, com a submissão de nova análise por esta Proge.

É o Parecer.

Aracruz-ES, 27 de Setembro de 2026
BRUNO DE CASTRO COSTA
Procurador do Município
0AB/ES 14.105
Mat. 28752

Procuradoria PREFEITURA ARACRUZ www.aracruz.es.gov.br
Av. Morobá, 20 | Bairro Morobá, Aracruz-ES | Cep 29192-733
Tel: (27) **3270-7006** | (27) **3270-7007** | www.aracruz.es.gov.br

Autenticar documento em https://aracruz.prefeiturasempapel.com.br/autenticidade
com o identificador 3100310037003300350034003000 3A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

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 3100310037003300350034003000 3A00540052004100

Assinado eletronicamente por **BRUNO DE CASTRO COSTA** em **28/09/2026 15:37**
Checksum: **A17F78948976BD110B423F121C41F59297AB56C91670365E56A42AB16ABFD177**