

Procedência: Procuradoria Geral

Assunto: Parecer padronizado

PARECER PADRONIZADO DA PROCURADORIA GERAL

EMENTA: PADRONIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO JURÍDICO. EXEGESE DO ARTIGO 8º, INCISO XV, DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 98/2022 - DISPENSA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE SERVIÇOS DE NATUREZA TÉCNICA ESPECIALIZADA, ESPECIFICAMENTE DE TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL, COM PESSOAS FÍSICAS E/OU JURÍDICAS DETENTORAS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO, À LUZ DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS (ART. 74, III, “F” e §3º DA LEI Nº 14.133/2021).

I - Matéria recorrente submetida à análise jurídica pelas Secretarias Municipais, viabilidade da padronização de entendimento, à luz do artigo 8º, XV, da Lei Complementar Municipal nº 98/2022.

II - Dispensa de análise individualizada de processos, nas hipóteses e termos delimitados na presente manifestação e mediante certificação/comprovação nos autos, pela autoridade administrativa responsável, de que: a) a situação concreta se identifica perfeitamente aos termos deste parecer; e b) que foram atendidas as orientações/recomendações nele consignadas.

III – Possibilidade jurídica de contratação direta por inexigibilidade de licitação para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (art. 74, III, “f” e §3º da Lei 14.133/2023).



IV – Condições, requisitos e formalidades para a validação da contratação prevista neste parecer.

I - DA PADRONIZAÇÃO DO ENTENDIMENTO JURÍDICO ACERCA DO TEMA PROPOSTO PELA SECRETARIA CONSULENTE – EXEGESE DO ARTIGO 8º, XV, DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 98/2022.

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Nessa linha, cabe a este órgão prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria solicitante, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

Pois bem.

O Parecer Referencial foi instituído como uma forma de conferir celeridade aos serviços administrativos das Assessorias Jurídicas, bem como desta Procuradoria, que, por vezes, encontram-se com sobrecarga de consultas repetitivas versando sobre assuntos semelhantes.

Tal novidade vem ao encontro do princípio da eficiência, constitucionalizado no art. 37 da CF/88 pela E.C. 19/98, e reflete a mudança paradigmática do modelo de administração do Estado brasileiro, consequência da necessidade de se encontrar formas de prestação de serviços públicos mais satisfatórias e eficazes.

Nesse sentido, vale notar a regra estatuída no art. 25, §1º, da Lei n. 14.133/2021 - Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - que positivou uma prática já estabelecida há algum tempo pelas administrações públicas, verbis: “sempre que o objeto permitir, a Administração adotará minutas padronizadas de edital e de contrato com cláusulas uniformes”.



Especificamente sobre o controle prévio de legalidade da contratação a ser efetivado pelo órgão de assessoramento jurídico, enuncia o art. 53, § 5º, da novel legislação: “É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico”.

Acerca da padronização em âmbito local, a Lei Complementar Municipal nº 98/2022, em seu artigo 8º, XV, conferiu ao Procurador Geral a competência de “fixar a padronização de entendimento jurídico.” Confira-se:

Art. 8º Compete ao Procurador Geral:

XV - fixar a padronização de entendimento jurídico:

a padronização de entendimento jurídico de que trata este inciso deverá ser elaborada por meio de Parecer Padrão;

o parecer padrão deverá ser encaminhado para conhecimento dos Secretários Municipais, preferencialmente por meio eletrônico;

estabelecida a padronização para determinada situação, ficam os Secretários Municipais isentos de consultar a Procuradoria sobre o referido assunto, bastando fazer referência ao Parecer Padrão, podendo anexar cópia do Parecer Padrão no respectivo processo administrativo;

o parecer padrão poderá ser assinado pelo Procurador Geral, isoladamente ou em conjunto, com o Subsecretário Administrativo e/ou Procurador(es) municipal(is).



Da leitura dos dispositivos legais acima transcritos, extrai-se que a padronização de entendimento jurídico tem como premissa elementar a “repetitividade” de consultas sobre um mesmo tema, representando, com efeito, importante avanço para o Município em relação à desburocratização/simplificação dos processos e atos administrativos.

No entanto, há de ser ressalvado que a materialização da ideia de “desburocratização” dos atos, não significa, por outro lado, um “salvo conduto” para que a Administração venha a ignorar as formalidades, etapas e procedimentos indispensáveis à legítima consecução dos seus objetivos. Muito pelo contrário!

A padronização de entendimento jurídico, bem como os demais atos de índole administrativa, está prevista em Lei, e tem por fiel escopo a garantia de um procedimento mais célere e eficiente na tramitação dos processos administrativos, diminuindo a sobrecarga de trabalho dos servidores, e via de consequência, proporcionar melhor qualidade na prestação dos serviços.

Dito isso, considerando que o conteúdo da consulta *sub examen*, salvo melhor juízo, constitui significativa demanda e sobrecarga **habitual** ao quadro pessoal [já] reduzido desta Procuradoria Geral, lançamos mão do Princípio da Eficiência que, nesse viés, recomenda a atuação Jurídica e administrativa racionalizada, de forma a empregar maior celeridade à análise dos feitos, otimizando o serviço, reduzindo o custo processual e prazo necessários para processamento dos casos em que não se aponte presença de dúvida jurídica específica.

Destarte, temos, portanto, que o intuito primário da proposição em tela [padronização de entendimento], dentre outros já positivados nas linhas acima, é estabelecer um único entendimento para determinada situação [já enfrentada repetidas vezes], de modo a isentar o Secretariado de consultar a Procuradoria sobre esse mesmo assunto.

II - CONDIÇÕES DE APLICAÇÃO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

Salienta-se, desde já, que a aplicabilidade do presente parecer, em cada caso concreto, fica condicionada ao atendimento dos seguintes pressupostos:



(i) Aplicação restrita aos procedimentos instaurados com a finalidade de formalização da **contratação para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal de serviços de natureza técnica especializada, especificamente de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, com pessoas físicas e/ou jurídicas detentoras de notória especialização**, por meio de inexigibilidade de licitação, com amparo no artigo 74, III, “f” e §3º da Lei Federal nº 14.133/2021, levados a cabo por órgãos e entidades do Município de Vila Velha;

(ii) A aplicabilidade deste parecer será mantida enquanto as legislações federal e municipal utilizadas como sustentáculo de sua conclusão não forem alteradas. Caso as referidas leis sejam alteradas, o parecer referencial perde a eficácia e necessitará de atualização, assim como no caso de superação jurisprudencial por meio de emissão de precedentes obrigatórios dos Tribunais Superiores;

(iii) Nesse tocante, registra-se que a análise aqui realizada se deu com fulcro na Lei Federal nº 14.133/2021 e no Decreto Municipal nº 307/2023, o qual, dentre outros, estabelece normas para contratação direta, nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, o qual, dentre outros, estabelece medidas de planejamento, padronização e coordenação das licitações e contratações públicas.

Assim, preenchidos os requisitos acima apontados, cabe ao Administrador anexar ao processo de inexigibilidade este parecer referencial, incluindo o ateste da área técnica de que o caso concreto se amolda à orientação jurídica aqui traçada e que serão seguidas as recomendações nela contidas, conforme Anexo I, deixando de encaminhar o processo para parecer jurídico sobre os requisitos da contratação direta do artigo (art. 74, III, “f” e §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021).

Feitas as considerações acima, passa-se à análise dos requisitos jurídico-formais para fins de **contratação para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal de serviços de**



natureza técnica especializada, especificamente de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, com pessoas físicas e/ou jurídicas detentoras de notória especialização, por meio de inexigibilidade, com fulcro no art. 74, III, “f” e §3º, da Lei Federal nº 14.133/2021, formalizadas por órgãos e entidades do Município de Vila Velha.

III - DOS REQUISITOS PARA JURIDICIDADE DA CONTRATAÇÃO PREVISTA NO ART. 74, III, “f” e §3º, DA LEI 14.133/2021.

Inicialmente, considerando os novos instrumentos trazidos pela atual Legislação que trata das contratações públicas, oportuno elucidar, resumidamente, algumas questões.

De início, ressalta-se, que o novo regulamento de contratações públicas traz como diretriz a busca do legislador em fortalecer o planejamento nas contratações a serem realizadas pela Administração Pública, veja-se o que dispõe o art. 72, I da Lei Federal nº 14.133/2021:

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;

O primeiro instrumento citado pelo legislador é o documento de formalização de demanda, o qual segundo nos ensina o doutrinador Hugo Sales: (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 comentada por Advogados Públicos. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 875):

(...) serve como “norte” para as contratações futuras, assegura que toda contratação decorre de uma demanda real, oriunda de um órgão específico, individualizado que se manifestou nos autos. E é tal demanda que deve guiar todos os passos seguintes.



Como procedimento inicial de abertura do processo administrativo da contratação direta tal documento consiste no instrumento de oficialização de pedido, a ser assinado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade demandante, em conformidade com o art. 2º do Decreto Municipal nº 307/2023. Nele, deverá estar descrita a **justificativa da necessidade da contratação**.

Para o cumprimento desse requisito, deverá o gestor público demonstrar a necessidade da Administração e o interesse público envolvido naquela contratação.

Além de justificar a necessidade da contratação, na mesma oportunidade, caberá ao gestor **a indicação do agente de contratação**.

No art. 8º da Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe que o agente de contratação da fase interna e o da fase externa em processos licitatórios devem estar investidos em cargo efetivo ou emprego público do quadro permanente da Administração Pública.

No Decreto Municipal, a figura do agente de contratação está disciplinada, no seu art. 4º:

Art. 4º O agente de contratação, inclusive o pregoeiro, é o agente público designado pela autoridade competente, preferencialmente entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação, e possui as seguintes atribuições:

Na hipótese de contratação direta, segundo disposto no Decreto Municipal nº 307/2023, a figura do agente de contratação **não é facultativa**, veja-se o que dispõe o inciso XXI, do supra citado art. 4º:

“instruir e conduzir os procedimentos auxiliares e **os procedimentos para contratação direta** e adesões à Ata de Registros de preços.”

Outrossim, para a designação, deve o gestor público, também, atentar-se para o cumprimento do **princípio da segregação de funções** que veda a designação do mesmo



agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação, na forma disposta no art. 7º, § 1º, da Lei Federal nº 14.133/2021:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

(...)

§ 1º A autoridade referida no **caput** deste artigo **deverá observar o princípio da segregação de funções**, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

Outra importante inovação trazida pelo Legislador Federal se refere ao instrumento denominado **Estudo Técnico Preliminar**, sua definição está contida no art. 18, *in verbis*:

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

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

(...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:



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

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

III - requisitos da contratação;

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

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

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

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

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

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

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

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;



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

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

O dispositivo acima transcrito traz os requisitos para a elaboração do ETP completa, contudo, tal instrumento poderá adotar a versão **simplificada** ou, até mesmo, ser **dispensada**.

A versão simplificada está prevista no art. 18, §2º, *in verbis*:

Art. 18 (...) § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

Em regra, portanto, a versão simplificada do Estudo Técnico Preliminar – ETP será possível quando não houver no mercado mais de uma solução possível.

Já as hipóteses de dispensa de ETP são as seguintes, conforme art. 18, §3º, *in verbis*:

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, dispensada a elaboração de projetos.

No caso de contratação direta, segundo a legislação federal, a apresentação do ETP, igualmente, poderá ser dispensada, veja-se o que dispõe o art. 72, I:

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;

No Município de Vila Velha, o decreto municipal, sobre o Estudo Técnico Preliminar – ETP nas hipóteses de contratação direta, assim dispôs:

Art. 80 O processo de contratação direta deverá ser instruído obrigatoriamente com os seguintes documentos, preferencialmente na ordem elencada abaixo:

I - documento de formalização de demanda;

II - estudo técnico preliminar, **se for o caso**;

(...)

§ 7º A inviabilidade fática de instruir os autos com qualquer um dos documentos listados nos incisos deste artigo deverá ser amplamente fundamentada, em despacho exarado ou ratificado pela autoridade superior.

Como se verifica do disposto acima, na contratação direta com fundamento no artigo 74, inciso III, “f” e §3º da Lei Federal nº 14.133/2021, a elaboração do ETP é facultativa em razão do disposto no art. 80, inciso II c/c §7º do Decreto Municipal 307/2023, **o que exigirá, no entanto, que seja apresentada pelo órgão demandante a justificativa apta a comprovar a situação descrita nesse último dispositivo legal.**

Salienta-se, ainda, a possibilidade do gestor, ao invés de dispensar a apresentação do ETP, optar, se for o caso, pela sua versão simplificada.

IV - DA CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 74, III, “f” e §3º, DA LEI 14.133/2021.

Como é sabido, o sistema vigente em nosso ordenamento jurídico traz, como regra, a exigibilidade da licitação, quando a Administração pretender adquirir um bem ou serviço, nos termos do art. 37, XXI, da CRFB/88:



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] **XXI** - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Todavia, existem hipóteses em que a própria Lei de Licitações prevê a sua inexigibilidade ou dispensa, espécies do gênero contratação direta. Nos dizeres de Marçal Justen Filho¹:

Havendo viabilidade de disputa é obrigatória a licitação, excetuando-se os casos de 'dispensa' imposta por lei.

Sob esse ângulo, a inexigibilidade deriva da natureza das coisas, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa. Esse é o motivo pelo qual as hipóteses de inexigibilidade, indicadas em lei, são meramente exemplificativas, enquanto as de dispensa são exaustivas.

E ainda:

(...) instaurar a licitação em caso de dispensa significaria deixar de obter uma proposta ou obter uma proposta inadequada. Na dispensa, a competição é viável e, teoricamente, a licitação poderia ser promovida. Não o é porque, diante das circunstâncias, a Lei reputa que a licitação poderia conduzir à seleção de solução que não seria a melhor, tendo em vista circunstâncias peculiares.

Como decorrência, a conclusão acerca da caracterização da inexigibilidade faz-se em momento logicamente anterior ao do reconhecimento da dispensa. Num primeiro momento, avalia-se se a competição é ou não viável. Se não o

¹JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 8ª ed. Editora Dialética: p. 233, 277 e 278.



for, caracteriza-se a inexigibilidade. Se houver viabilidade, passa-se à verificação da existência de alguma hipótese de dispensa.

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.

Nos dizeres de Lucas Rocha Furtado:

sabe-se que a competição é um dos fundamentos básicos da licitação. Realiza-se esta a fim de que se possa obter a proposta que, nos termos da lei, seja considerada mais vantajosa para a Administração. A licitação não pode ser realizada quando não houver competitividade em relação ao objeto licitado. (Curso de licitações e contratos administrativos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 161.)

Acerca do tema, contratação direta, vale destacar, que o Município de Vila Velha por meio do Decreto Municipal nº 307/2023, regulamentando a Lei nº 14.133/21, contemplou, no seu art. 80 e seguintes, as disposições abaixo descritas:

DA CONTRATAÇÃO DIRETA

Seção I

Do Processo de Contratação Direta

Art. 80 O processo de contratação direta deverá ser instruído obrigatoriamente com os seguintes documentos, preferencialmente na ordem elencada abaixo:

- I - documento de formalização de demanda;
- II - estudo técnico preliminar, se for o caso;
- III - análise de riscos, se for o caso;



IV - anteprojeto, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

V - estimativa de despesa, calculada na forma do art. 23 da Lei Federal nº 14.133/2021;

VI - justificativa de preço;

VII - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

VIII - razão de escolha do contratado;

IX - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

X - parecer jurídico, se for o caso;

XI - parecer técnico, se for o caso;

XII - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando se tratar da hipótese prevista no inciso VIII do *caput* do art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021;

XIII - autorização da autoridade competente;

XIV - indicação do dispositivo legal aplicável, demonstrando-se seus respectivos requisitos caracterizadores;

XV - autorização do ordenador de despesa;

XVI - consulta prévia da relação das empresas suspensas ou impedidas de licitar ou contratar com a Administração Pública do Município de Vila Velha.

§ 1º As contratações diretas serão preferencialmente precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial e em Diário Oficial do Município, pelo prazo mínimo de 03 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.



§ 2º Até que o Governo Federal implemente o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) de que trata os Arts. 174 a 176, da Lei nº 14.133/2021, para o processamento das compras diretas, a divulgação do aviso em sítio eletrônico oficial prevista no § 3º do art. 75, bem como as divulgações previstas no art. 94, ambas da lei mencionada, serão realizadas no sítio eletrônico oficial deste município e publicadas no Diário Oficial.

§ 3º Os órgãos da administração Municipal ficam autorizados a utilizar os portais de Compras Públicas ou outras ferramentas tecnológicas públicas ou privadas para implementar as contratações previstas no 75 da Lei nº 14.133/2021 em sua forma eletrônica.

§ 4º São competentes para autorizar a dispensa e a inexigibilidade de licitação as autoridades máximas dos órgãos e entidades públicas municipais, admitida a delegação por meio de Portaria, que deverá ser publicada no Diário Oficial de Vila Velha e inserida no processo.

§ 5º A contratação direta para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade, poderá ser realizada por registro de preços, na forma do art. 82 da Lei Federal nº 14.133/2021, e do art. 122 e seguintes deste Decreto.

§ 6º Fica dispensada a análise jurídica dos processos de contratação direta nas hipóteses previamente definidas por ato do Procurador-Geral do Município, nos termos do §5º, do art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, desde que preenchidos todos os requisitos constantes de Relatório de Instrução Processual Mínimo (RIPM), aprovado por meio de Resolução conjunta do Procurador-Geral do Município e da Secretaria Municipal de Controle e Transparência.

§ 7º A inviabilidade fática de instruir os autos com qualquer um dos documentos listados nos incisos deste artigo deverá ser amplamente fundamentada, em despacho exarado ou ratificado pela autoridade superior.

Art. 81 Aplica-se o disposto no art. 71 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, no que couber, aos processos de contratação direta.



Art. 82 No caso de contratação direta, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial do Município de Vila Velha deverá ocorrer no prazo de até 10 (dez) dias úteis, contados da data de assinatura do contrato ou de seus aditamentos, como condição indispensável para a eficácia do ato, na forma do art. 94, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, sem a qual não poderá ser iniciada a execução.

§ 1º Os contratos e eventuais aditivos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados no prazo previsto no *caput* deste artigo, sob pena de nulidade e responsabilização de quem der causa à irregularidade.

§ 2º A divulgação de que trata o *caput* deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

[...]

Art. 87 As hipóteses previstas no art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021 são exemplificativas, sendo inexigível a licitação em todos os casos em que for inviável a competição.

Nessa senda, o gestor deve observar o complexo normativo que rege a hipótese de inexigibilidade, atestando a existência de todos os requisitos que podem ser extraídos da Lei 14.133/21 e do Decreto Municipal regulamentador nº 307/2023, sobre os quais passamos a dispor.

Dentre as hipóteses de contratação direta previstas na Nova Legislação, destaca-se, para os propósitos deste parecer, **a inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição de contratação para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal de serviços de natureza técnica especializada, especificamente de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, com pessoas físicas ou jurídicas detentoras de notória especialização**, com esboço no 74, inciso III, “f” e §3º, da Lei nº 14.133/21, *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; (...) **§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.

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 Meirelles

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

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 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 para a contratação direta por inexigibilidade de licitação. Sobre essa questão, vale citar o artigo de Joel Menezes Niebuhr, 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 n. 14.133/2021, especialmente ao comparar a sua redação com a do inciso II do artigo 25 da Lei n. 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 n. 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 n. 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 n. 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 n. 13.303/2016 e agora se intensifica, pela semelhança, na Lei n. 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 n. 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 n. 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 entendido 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 prescindam 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 n. 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. (Disponível em: <https://zenite.blog.br/a-polemica-da-singularidade-como-condicao-para-a-inexigibilidade-de-licitacao-que-visa-a-contratacao-deservico-tecnico-especializado-de-natureza-predominantemente-intelectual/>).

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 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 n. 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 n. 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 Filho, 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”. (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. ed. 19. Revista dos Tribunais - P. RL-1.8.)

Alerta Jorge Ulisses Jacoby Fernandes 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. (Contratação direta sem licitação. 10. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 550.)

Não é outro o entendimento do jurista Rafael Carvalho Rezende Oliveira, confira-se:

Contudo, a ausência de menção à natureza singular do serviço técnico não deve acarretar, em nossa opinião, maiores consequências práticas, uma vez que a própria necessidade de demonstração da inviabilidade de competição para a caracterização da inexigibilidade revelaria a inafastabilidade do requisito da singularidade do serviço na contratação sem licitação. (Licitações e Contratos Administrativos – Teoria e Prática. 12ª ed. Rio de Janeiro. Forense, 2023. p. 155.)

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.

Outro requisito também mantido na Lei n. 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 n. 8.666/1993 foi reproduzido no § 3º do art. 74 da Lei n. 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 n. 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, "I" 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 ocorrer por via licitatória.

Nessa linha, o executor a ser escolhido, profissional ou empresa, deverá ser um notório especialista. 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.

Considerando o teor do art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021, conclui-se que permanece uma boa prática observar esse roteiro, pois, os requisitos processuais da norma anterior foram recepcionados pela nova norma. A supressão da expressão "de natureza singular", não eliminou o requisito, apenas ampliou a caracterização, permitindo identificação de outros elementos que sejam capazes de se demonstrar que o objeto não comporta comparação por meio de critérios objetivos.

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-se de profissional ou empresa "especializada".

O conceito lançado no § 3º do art. 74 da Lei n. 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 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 a 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 à 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 N° 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 N° 252 A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei n° 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.

Assim, 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. 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.



Em resumo, deverá ser demonstrado que o serviço a ser contratado deve ser caracterizado como de natureza predominantemente intelectual. Feito isso, deve-se demonstrar que este serviço não comporta comparação objetiva de propostas. E, por fim, que a escolha do executor recaiu em um profissional ou empresa de notória especialização. Veja-se:

1º passo: Indicar que se trata de um serviço técnico especializado de execução predominantemente intelectual;

2º passo: Apontar por quais razões se entende que o serviço não comporta comparação por critérios objetivos;

3º passo: Justificar a escolha do executor, apontando por que nele se reconheceu um notório especialista.

Feita a abordagem sobre os requisitos específicos, passam-se aos requisitos gerais. Nos termos do art. 74, § 4º, da Lei n. 14.133/2021, nas contratações com fundamento no inciso III é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

Especificamente sobre a pesquisa de preços para esse tipo de contratação, cite-se o que dispõe o art. 23 da Lei n. 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 respeito da pesquisa de preços na contratação direta, além do cumprimento do disposto no art. 23 da Lei Federal, é forçosa a observância das orientações constantes no Decreto Municipal nº 307/2023, em especial, dos arts. 44 e 46, confira-se:

Art. 44. A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente;

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - pesquisa direta com, no mínimo, 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, por meio de ofício ou e-mail, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de realização da pesquisa de preço; ou (Redação dada pelo Decreto nº 11/2024)

IV - dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo Federal, ou pelo Estado do Espírito Santo ou de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 12 (doze) meses de antecedência da data da pesquisa de preço, contendo a data e a hora de acesso; (Redação dada pelo Decreto nº 11/2024)



V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital.

§ 1º Deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, devendo, em caso de impossibilidade, apresentar justificativa nos autos.

§ 2º Quando a pesquisa de preços for realizada com fornecedores, nos termos do inciso III, deverá ser observado:

I - prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado;

II - obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo:

- a) descrição do objeto, valor unitário e total;
- b) número do Cadastro de Pessoa Física - CPF ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ do proponente;
- c) endereços físico e eletrônico e telefone de contato;
- d) data de emissão; e
- e) nome completo e identificação do responsável.

III - informação aos fornecedores das características da contratação descritas no art. 43, com vistas à melhor caracterização das condições comerciais praticadas para o objeto a ser contratado; e

IV - registro, nos autos do processo da contratação correspondente, da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação de que trata o inciso III do *caput*.

§ 3º Excepcionalmente, será admitido o preço estimado com base em orçamento fora do prazo estipulado no inciso II do *caput*, desde que devidamente justificado nos autos pelo agente responsável e observado o índice de atualização de preços correspondente.

[...]



Art. 46 Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 44.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 44, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

§ 2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§ 3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

§ 4º Na hipótese de dispensa de licitação com base nos incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, a estimativa de preços de que trata o *caput* poderá ser realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa.

§ 5º O procedimento do §4º será realizado por meio de solicitação formal de cotações a fornecedores.

Na hipótese de inexigibilidade descrita nesta Parecer Padrão, deverá a unidade gestora licitante, no tocante a pesquisa de preços, se ater ao disposto no artigo 44 c/c art. 46 do Decreto Municipal nº 307/2023.

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 n. 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 n. 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;
- 6) habilitação (arts. 62, 66 e 68 da Lei n. 14.133/2021);
- 7) concordância com o Termo de Referência; e
- 8) proposta dentro do prazo de validade.

Ademais, cumpre ressaltar, que os casos de contratação direta não dispensam a observância de um procedimento formal prévio, com a apuração e comprovação da hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, mediante procedimento administrativo que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/21:

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.

No que concerne à formalização do contrato, deve ser analisada as hipóteses previstas no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, de maneira a se admitir a utilização de outros instrumentos hábeis para a formação da avença. 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 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).



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 compromissado 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. (Leis de licitações públicas comentadas. 12 ed. rev., ampl. e atual., São Paulo: Ed. Juspodivm, p. 546-547)

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 n. 14.133/2021.

Assim sendo, acaso não se enquadre na hipótese acima delimitada, deverá ser o contrato formalizado.

A esse respeito, informa-se que a minuta contratual correspondente foi padronizada nos autos do Processo Administrativo nº 4.208/2024, e instituída por meio da Portaria Conjunta nº 003/2024, publicada no Diário Oficial do Município no dia 05/02/2024.

Por fim, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no Diário Oficial do Município de Vila Velha deverá ocorrer no prazo de até 10 (dez) dias úteis,



contados da data de assinatura do contrato ou de seus aditamentos, como condição indispensável para a eficácia do ato, na forma do art. 94, inciso II, da Lei Federal nº 14.133/2021, sem a qual não poderá ser iniciada a execução. Veja-se:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:

I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;

II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do **caput** deste artigo, sob pena de nulidade.

§ 2º A divulgação de que trata o **caput** deste artigo, quando referente à contratação de profissional do setor artístico por inexigibilidade, deverá identificar os custos do cachê do artista, dos músicos ou da banda, quando houver, do transporte, da hospedagem, da infraestrutura, da logística do evento e das demais despesas específicas.

§ 3º No caso de obras, a Administração divulgará em sítio eletrônico oficial, em até 25 (vinte e cinco) dias úteis após a assinatura do contrato, os quantitativos e os preços unitários e totais que contratar e, em até 45 (quarenta e cinco) dias úteis após a conclusão do contrato, os quantitativos executados e os preços praticados.

Nessa perspectiva, tendo em vista a desnecessidade de análise individualizada de cada um dos processos de contratação direta por inexigibilidade de licitação para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para fins de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, as considerações jurídicas apresentadas e requisitos necessários enumerados na presente manifestação deverão ser adotadas pelos órgãos da Administração Pública Municipal nas situações que se amoldem à hipótese autorizativa ora tratada.



V - CONCLUSÃO

Isso posto, considerando a repetitividade do presente tema no âmbito desta Procuradoria Municipal e das prerrogativas legais conferidas pela art. 8º, XV, da Lei Complementar Municipal nº 98/2022, **OPINAMOS**, desde que seguidas as orientações exaradas nesta manifestação, em seus estritos limites e atendidos seus pressupostos, pela **POSSIBILIDADE DE PADRONIZAÇÃO DO ENTENDIMENTO JURÍDICO CORRELATO ÀS CONTRATAÇÕES DIRETAS POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NOS CASOS DE TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL**, conforme o artigo 74, III, “f” e §3º da Lei nº 14.133/2021, tornando-se, nesse propósito, **DESNECESSÁRIA** a submissão de consultas relacionadas **EXCLUSIVAMENTE** ao presente tema à **Procuradoria Geral do Município**, sendo inclusive vedada a analogia com demais matérias, desde que respeitadas as condicionantes jurídicas apresentadas neste Parecer Referencial e:

- a) a instrução processual ocorra de acordo com os preceitos instituídos na legislação de regência, bem como de acordo com o disposto nesta manifestação, incluindo a declaração de conformidade, nos termos do **Anexo I**;
- b) não sendo o caso de substituição do instrumento contratual por outro instrumento hábil, na forma do art. 95 da Lei n. 14.133/2021, ou caso se opte por celebração de instrumento contratual, deverá ser adotada a minuta de contrato padronizada, conforme a **Portaria Conjunta nº 003/2024, publicada no Diário Oficial do Município no dia 05/02/2024**.

Conforme demonstrado acima existe a possibilidade legal de se proceder à contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “f” e §3º da Lei 14.133/2023), desde que preenchidos os requisitos legais e constitucionais apontados neste parecer, que deve ser atestado pelo secretário da pasta antes de efetivar a contratação, em despacho próprio - Anexo I.



Repisa-se que eventual dúvida sobre algum caso específico ou acerca da interpretação ou aplicação de normas deverá ser objeto de consulta singular e objetiva, com a delimitação do(s) ponto(s) a ser(em) elucidado(s).

De todo modo, salienta-se que o presente exame limita-se aos aspectos jurídicos, analisando a matéria em âmbito abstrato, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos órgãos competentes deste Município.

É o parecer.

Vila Velha, 09 de maio de 2024.

André Luiz Ribeiro da Silva

Subprocurador-Geral Administrativo da Procuradoria Geral

Thiago Viola

Procurador Municipal

Danielle Brandão de Castro

Procuradora Chefe do Núcleo Administrativo da Procuradoria Geral



ANEXO I

ATESTADO DE CONFORMIDADE DE PROCESSO COM PARECER REFERENCIAL

Processo:

Origem:

Interessado(s) :

Referência/Objeto :

Atesto que o presente procedimento relativo à contratação direta para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal amolda-se ao PARECER REFERENCIAL Nº XXXXXXXX, cujas orientações restaram atendidas no caso concreto.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado sobre os requisitos da inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, III, "f", e § 3º da Lei n. 14.133/2021, conforme autorizado pela Lei Complementar Municipal nº 098/2022.

Vila Velha,



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://processos.vilavelha.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 31003600370036003800310034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ANDRÉ LUIZ RIBEIRO DA SILVA** em **16/07/2024 17:40**

Checksum: **7957BEA4F407A2735FEC026373F23B3DC29822B13BD0F213FD4B678B3C66EAD0**

Assinado eletronicamente por **THIAGO VIOLA PEREIRA DA SILVA** em **16/07/2024 17:40**

Checksum: **F06E7B05D10A1C922D88714277730D2652936F16671C9FE587B65CD102506092**

Assinado eletronicamente por **DANIELLE BRANDÃO DE CASTRO** em **16/07/2024 17:41**

Checksum: **24284E40018FF1EC1B41D00F377EAEF23A54D23DEDECC824A9C61BBBDCFD45C6**



Autenticar documento em <https://processos.vilavelha.es.gov.br/autenticidade> com o identificador 31003600370036003800310034003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.