



Processo Administrativo n. 07/2025

Inexigibilidade n. 04/2025

PARECER JURÍDICO

DIREITO ADMINISTRATIVO – LICITAÇÕES –
INEXIGIBILIDADE – ART. 74, INCISO III,
ALÍNEA “F” – LEI FEDERAL N. 14.133/2021 –
CONTRATAÇÃO – OFICINAS DE
CAPACITAÇÕES SOBRE A LICITAÇÕES,
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E
CONSÓRCIOS PÚBLICOS – CONCLUSÃO.

1. RELATÓRIO

O Presidente do Consórcio Público Interfederativo de Saúde da Grande Florianópolis – CIS-GRANFPOLIS/SC, determinou o encaminhamento do procedimento administrativo de inexigibilidade (art. 74, inciso III, alínea “F”, da Lei Federal n. 14.133/2021), o qual tem como o qual tem como objeto a contratação de oficinas de capacitação sobre licitações, contratos administrativos e consórcios públicos, na sede da entidade pública e de forma virtual.

Constam do processo administrativo os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização da Demanda;
2. Pesquisa de Preços;
3. Termo de referência;
4. Demonstração de compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o esperado compromisso a ser assumido;
5. Documentos dos Requisitos de Habilitação e Qualificação Técnica;
6. Justificativa do Preço e Razão da Escolha do Contratado;
7. Proposta do Fornecedor;

A solicitação foi encaminhada a esta assessoria jurídica para fins de verificação da possibilidade da contratação direta, através de inexigibilidade.

É o relatório.

2. QUESTÕES PRELIMINARES

Inicialmente, salienta-se que o exame aqui realizado se limita aos aspectos exclusivamente jurídicos do procedimento, excluindo-se aqueles de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento do objeto, suas características, requisitos e especificações.



Sobre tais dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se equipou dos conhecimentos específicos imprescindíveis à sua adequação às necessidades da administração pública.

Além do mais, oportuno esclarecer que as considerações feitas por esta assessoria jurídica não têm caráter vinculativo, tampouco decisório¹, de modo que o seu acolhimento ou não decorre do exercício da competência discricionária da autoridade administrativa. Por outro lado, o prosseguimento do feito sem a correção de eventuais questões que envolvam a legalidade, de observância obrigatória pela Administração, apontadas como óbices a serem corrigidos ou superados, são de responsabilidade exclusiva do órgão.

3. PRESSUPOSTOS DE FATO

A necessidade decorre da demanda apresentada pelo consórcio público para realização de capacitações de agentes públicos na sede da entidade pública e também de forma virtual, para cumprir o princípio da eficiência e garantir atualização e aperfeiçoamento em licitações, contratos administrativos, dispensas, inexigibilidades, credenciamentos, gestão e fiscalização, e gestão de consórcios públicos, incluindo, contratualização com os entes consorciados, para atendimento das demandas recebidas. Importante que a capacitação apresente análises de situações práticas que são comuns e frequentes no consórcio público.

4. FUNDAMENTAÇÃO

Muito embora a Constituição da República Federativa do Brasil traga como regra a necessidade de a Administração Pública realizar licitação para a compra de produtos ou serviços, tem-se que a própria Carta Política, em seu art. 37, inciso XXXI, admitiu que o legislador infraconstitucional trouxesse ao ordenamento jurídico situações em que a contratação poderia se dar de forma direta, sem a necessidade de realização do procedimento licitatório.

Nesse cenário, no ano de 2021, após 28 anos da vigência da Lei Federal n. 8.666/1993, foi publicada a Lei Federal n. 14.133/2021, a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública.

¹ [...] **Manifestação de natureza meramente opinativa e, portanto, não vinculante para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar ou não a orientação exposta no parecer.** O parecer tem natureza obrigatória (art. 38, VI, da Lei nº 8.666/93), **porém não é vinculante** (HC 155020 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 04/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-233 DIVULG 31-10-2018 PUBLIC 05-11-2018, sem grifo no original).



A lei infraconstitucional traz em seu art. 74 a previsão de uma contratação direta denominada de inexigibilidade, situação em que, não é possível a concorrência por questão do objeto contratado, o administrador fica autorizado a deixar de realizar o procedimento licitatório.

Sendo assim, havendo respaldo legal para a contratação direta, na forma de inexigibilidade, resta analisar a aplicabilidade da legislação acima citada ao caso concreto.

A proposta de inexigibilidade de licitação tem fundamento jurídico no art. 74, inciso III e § 3º, da Lei Federal n. 14.133/2021, a saber:

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:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;
- h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso; [...]

§ 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. [...]

Portanto, é admitida a inexigibilidade de licitação quando a competição se mostra inviável, especialmente nas contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, executados por profissionais ou empresas de notória especialização. Sob esse fundamento, a Administração Pública pode contratar diretamente estudos técnicos, projetos, pareceres, perícias, avaliações, auditorias, consultorias ou ainda promover treinamentos e aperfeiçoamento de pessoal, entre outros serviços que reúnam qualificação técnica e conteúdo intelectual complexo. Tal comando legal decorre do reconhecimento de que, em algumas situações, os critérios usuais de seleção licitatória não bastam para aferir, de forma objetiva, as qualidades necessárias ao fiel cumprimento das exigências administrativas. Nesse sentido, Marçal Justen Filho pontua que instaurar licitação em caso de inviabilidade de competição significaria deixar de obter uma proposta ou obter



proposta inadequada (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 18. ed., Dialética, 2018), reforçando que, nessas circunstâncias, a competição poderia se tornar inútil ou até mesmo frustrar o interesse público.

Nota-se a exclusão do requisito de “Natureza Singular” da redação do art. 74, inciso III, da Lei n. 14.133/2021. Ou seja, tal exigência não foi reproduzida na lei vigente, assim como era prevista no art. 25, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, o que significa dizer que, agora, a singularidade do objeto não é mais pressuposto para a configuração da inexigibilidade de licitação. Os Acórdãos n. 1.397/2022 (Plenário) e n. 3.370/2022 (Segunda Câmara) do Tribunal de Contas da União consolidaram esse entendimento, esclarecendo que o legislador optou por suprimir o requisito de singularidade, mantendo apenas a obrigatoriedade de demonstrar a inviabilidade de competição, a natureza predominantemente intelectual do serviço e a notória especialização do prestador. O Superior Tribunal de Justiça, no mesmo sentido, reconheceu expressamente tal mudança ao julgar o AgRg no HC n. 669.347/SP, ocasião em que destacou a “supressão do requisito da singularidade” na nova Lei de Licitações, devendo o intérprete atentar à notória especialização e ao caráter intelectual da prestação almejada.

No processo constam a razão de escolha do contratado e a justificativa de preço, não sendo necessário a transcrição total neste parecer.

Ante ao exposto, analisando aspectos exclusivamente jurídicos, vê-se que a contratação está dentro do valor estabelecido pela legislação, razão pela qual não haveria óbice à realização da contratação.

5. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Dito isso, os casos de contratação direta não dispensa a observância de um procedimento formal prévio, com a apuração e comprovação da inexigibilidade de licitação, mediante processo administrativo, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

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.

No que toca à integralidade das exigências dos incisos II, IV, V, VI e VII, assim como do inciso I no que se refere ao documento de formalização de demanda, verifica-se que se encontram devidamente acostadas nos autos do processo administrativo.

Acerca do *“estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo”* com previsão no inciso I e dos *“pareceres técnicos”* previstos no inciso III, verifica-se que a lei não os impõe indiscriminadamente como obrigatórios, utilizando-se da expressão *“se for o caso”*, nos termos dos dispositivos já citados.

De uma análise dos autos, verifica-se que a situação fática se configura como uma simples contratação de oficinas para os agentes públicos sobre licitações, contratos administrativos e consórcios público, de baixo valor, inferior àquele previsto no inciso II do art. 75 da Lei Federal n. 14.133/2021, razão pela qual conclui-se pela desnecessidade da elaboração de pareceres técnicos.

Finalizando a análise dos incisos, o presente documento configura-se como o parecer jurídico previsto no inciso III.

Nos termos do parágrafo único do art. 72 da Lei Federal n. 14.133/2021, *“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”*. Porém, como esta divulgação é feita apenas após a elaboração deste parecer jurídico, não cabe analisar, neste momento, a sua realização ou não.

6. CONTRATO ADMINISTRATIVO OU DOCUMENTO HÁBIL

Verifica-se que por tratar-se de inexigibilidade (art. 74, inciso III, alínea “f” da Lei Federal nº 14.133, de 2021) não há necessidade de elaboração do instrumento de contrato, nos termos do art. 95, I, da Lei Federal n. 14.133/2021:

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;

Veja a orientação normativa da AGU, que podemos aplicar de forma interpretativa:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 84, DE 17 DE MAIO DE 2024



O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 e considerando o que consta do Processo nº 00688.011808/2023-35, resolve expedir, nesta data, a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

Enunciado: I - É possível a substituição do instrumento de contrato a que alude o art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, por outro instrumento mais simples, com base no art. 95, inciso I, do mesmo diploma legal, sempre que:

a) o valor de contratos relativos a obras, serviços de engenharia e de manutenção de veículos automotores se encaixe no valor atualizado autorizativo da dispensa de licitação prevista no inciso I do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021; ou

b) o valor de contratos relativos a compras e serviços em geral se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Não importa para a aplicação do inciso I do art. 95, da Lei nº 14.133, de 2021, se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa.

Referência Legislativa: Art. 95, inciso I, c/c os arts. 91, 92 e 75, incisos I e II, todos da Lei nº 14.133, de 2021.

Fonte: Parecer n. 00016/2023/CNLCA/CGU/AGU e respectivos aprovos.

JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS

No caso específico de treinamentos e aperfeiçoamento, 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. Dessa forma, o instrumento de contrato poderá ser substituído pelo empenho.

7. CONCLUSÃO

Observados os requisitos legais, em especial ao estabelecido para inexigibilidade, para contratação de empresa de notória especialização, nos termos dos artigos 74, inciso III, alínea “F”, da Lei Federal n. 14.133/2021, bem como dos princípios que regem a administração pública em geral, esta assessoria jurídica entende não haver óbices legais para a continuidade ao Processo Administrativo n. 07/2025, por meio de contratação direta por inexigibilidade.

É o parecer.

Florianópolis, 25 de junho de 2025.

RAMMON OTTO ALVES
Assessor Jurídico



CONSÓRCIO PÚBLICO INTERFEDERATIVO DE
SAÚDE DA REGIÃO DA GRANDE FLORIANÓPOLIS

Documento original eletrônico assinado digitalmente nos termos do Artigo 10 da Medida Provisória nº 2.200-2/2001 e Lei Federal nº 14.063/2020.