P A R E C E R

Inexigibilidade de Licitação
Processo nº 600/2026

Trata-se de pedido formulado pelo Fundo de Aposentadoria e Pensão do Servidor, para contratar, através de Inexigibilidade de Licitação, uma inscrição para a servidora Michele Gasperin Piletti para o curso "Contabilidade e Finanças públicas Aplicadas ao RPPS" ministrado por Água Educação e Soluções Executivas Ltda., que será realizado de forma online nos dias 22 e 23 de outubro de 2026, com carga horária de 16 horas.

De largada, cumpre destacar que a verificação do preço, a justificativa para a contratação, bem como a escolha do contratado desbordam da apreciação jurídica, portanto não serão objeto de apreciação deste parecer, uma vez que cabe a esta assessoria a análise jurídica da demanda. Salienta-se que compete a esta assessoria prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, bem como não lhe cabe adentrar em aspectos relativos à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza diversa da jurídica, tais como, por exemplo, de engenharia, contábil, ambiental, administrativa e pedagógica entre outros.

De tal sorte, as considerações ora feitas devem ser encaradas como um alerta para que, caso a autoridade administrativa julgue oportuno, em prol da sua própria segurança jurídica, complemente a justificativa apresentada, caso entenda pela contratação direta ou, do contrário, pela realização de licitação.

Neste sentido, o Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

> *A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo,* ***evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade,*** *podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (grifamos e sublinhamos)*

Feitas as considerações, passa-se a opinar.

1. Do dever de licitar

Primeiramente, importante que se diga que **vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da obrigatoriedade de licitação**, consoante preceituado no artigo 37, XXI, da Constituição Federal. Busca-se, desse modo, obter a melhor contratação, ou seja, aquela mais vantajosa para a Administração Pública com observância dos princípios constitucionais da isonomia, impessoalidade, moralidade e eficiência. No entanto, a própria Lei Maior dispõe que há exceções a regra de licitar, possibilitando a contratação direta.

Segundo o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello "*a licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares*."

Destarte, não deve o Administrador Público, por meio de justificativas genéricas, fugir do cumprimento da lei (princípio da legalidade), por expressa vedação constitucional (art. 37, *caput*, da CF/88). É a lei que define as hipóteses de contratação direta pela administração pública na forma de dispensa ou inexigibilidade de licitação e a elas o administrador está restrito.

Regulamentando a norma constitucional, a Lei Federal nº 14.133/2021, dispõe que a licitação se destina a garantir a observância do princípio da isonomia e deve ser processada à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Fixado que a lei estabelece a obrigatoriedade do procedimento licitatório para a aquisição de bens ou a contratação de obras ou serviços, tem-se que ela própria cria exceções que permitem seja a licitação dispensável ou inexigível. Estas exceções estão alinhadas nos artigos 74 e 75.

2. Da inexigibilidade de licitação fundada no inciso III, do art. 74

O inciso III, do art. 74, prevê a possibilidade de dispensa de licitação para contratação de serviços técnicos especializados, através da Inexigibilidade de Licitação, senão vejamos:

> *Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos:*
> *[...]*
> *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;*
> *IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;*
> *V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.; (grifamos e sublinhamos)*

No § 3º do mesmo artigo, o legislador trouxe o conceito da notória especialização, assim considerado *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.***

A respeito desse dispositivo, o Tribunal de Contas da União – TCU editou a Súmula nº 252, que segue transcrita:

> *A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993,* ***decorre da presença simultânea de três***

> ***requisitos:*** ***serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.*** *(grifamos e sublinhamos)*

Desta forma, serviço técnico profissional é aquele que decorre de uma profissão, que envolve objeto e regras próprias e que, de tão específico, não se confunde com outros, exigindo, pois, habilitação própria para a sua prestação. A respeito do serviço técnico profissional especializado, Marçal Justen Filho manifesta o seguinte entendimento:

> *A especialização significa a capacitação para exercício de uma atividade* ***com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional****.* ***A especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e comum*** *e é produzida pelo domínio de uma área restrita,* ***com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais*** *necessários ao desenvolvimento da atividade em questão. O especialista é aquele prestador de serviço técnico profissional que dispõe de uma capacitação diferenciada, permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas. (grifamos e sublinhamos)*

Conforme visto, o art. 74, inciso III, da Lei de Licitações, não se restringe à necessidade da atividade a ser desempenhada ser um serviço técnico especializado; é necessário, também, para que a contratação por inexigibilidade ocorra, que o profissional tenha notória especialização para realização do objeto pretendido. A respeito da especialização, refere-se Marçal Justen Filho:

> *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. Não há como circunscrever exaustivamente as evidências da capacitação objetiva do contratado para prestar o serviço. O tema dependerá do tipo e das peculiaridades do serviço técnico-científico, assim como da profissão exercitada.* ***O que não se dispensa é a evidência objetiva da especialização e qualificação do escolhido. Evidência objetiva significa a existência de manifestações reais que transcendam à simples vontade ou conhecimento do agente administrativo responsável pela contratação.***

Nesta senda, verifica-se a necessidade de comprovação de determinados requisitos daquele que se pretende contratar, que distinguem referido profissional dos demais. Essa comprovação deve ser feita de forma objetiva, através da análise da experiência e da qualificação do profissional ou da pessoa jurídica que se pretende contratar, verificando seus desempenhos anteriores em atividades semelhantes, experiência na área, trabalho em entidades especializadas, resultados positivos obtidos, conclusão de cursos realizados na área de atuação, autoria de artigos e de obras técnicas, exercício de magistério, premiação em concursos, láureas, equipe técnica, entre tanto outros.

A notória especialização está, portanto, relacionada ao liame entre a experiência prévia do contratado e as atividades dele esperadas pelo contratante. Ainda, cabe salientar que a notoriedade significa o reconhecimento, por parte da comunidade, da qualificação daquele que se pretende contratar, seja pessoa natural, seja pessoa jurídica; não se trata de reconhecimento por parte da comunidade em geral, mas, sim, dos profissionais da correspondente área de atuação.

Além disso, como já destacado, é necessário que o serviço a ser desempenhado seja de natureza singular. Deve-se dizer, desde logo, que a natureza singular não significa que não exista vários profissionais ou pessoas jurídicas que possam prestar os serviços desejados. Se existisse somente um, estaríamos diante de uma exclusividade, o que autorizaria a inexigibilidade de licitação com outra base legal. Pode-se afirmar, então, que a natureza singular não está relacionada com o número de pessoas que estejam aptas a realizá-los, mas sim com a natureza do serviço que se pretende realizar.

Assim, sempre que se estiver diante de uma situação que caracterize inviabilidade de competição, a Administração está autorizada a proceder à contratação direta, tendo em vista que ausente uma das condições essenciais do processo licitatório, qual seja, a competição.

No caso em apreço, restará configurada uma situação de inviabilidade de competição, desde que seja um serviço profissional especializado, de natureza singular e notória especialização, e que o profissional indicado na pretensa contratação esteja habilitado para ministrar um curso específico, um seminário, um congresso, etc., o que deverá coadunar com o currículo ofertado e histórico de trabalhos, palestras, cursos e seminários realizados pelo profissional.

In casu, para comprovação da notória especialização, o FAPS acosta aos autos os documentos constantes nas sequências 02 e 18 do processo digital.

Por último, compete esclarecer que nestas contratações, por força do § 4º, do art. 74, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

3. Da instrução do processo com base no art. 72

Convém esclarecer que o art. 72 da legislação em comento requer a instrução dos processos de dispensa e de inexigibilidade com documentos que confiram legalidade à contratação.[1]

Consta nos autos o estudo técnico preliminar e o termo de referência (sequências nºs 03/04 do processo digital), revisados pelo Setor de Compras (sequência 21), que discriminam o objeto da contratação almejada, atendendo o disposto no art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Verifica-se que os incisos propostos pela legislação estão preenchidos, ou, seu não preenchimento, justificado, ainda que suscintamente, mas sob responsabilidade de quem o elaborou, sem adentrar ao mérito e ao aspecto técnico, já que tais exames desbordam a verificação jurídica.

No caso da contratação em tela, como não é possível estimar o valor do objeto, o pretenso 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

---

[1] *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.

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.[2]

Para tanto, o FAPS acosta na sequência 12 dos autos notas fiscais emitidas pela pretensa para terceiros, datadas dos últimos 12 meses, nos valores de R$ 1.350,00 cujo objeto é semelhante ao pretendido nestes autos.

O orçamento para a presente contratação é de R$ 1.350,00 consta na sequência 05, juntamente com o conteúdo programático do curso.

Neste aspecto, no âmbito desta Administração, existe regulamento aderente às diretrizes da Lei, consubstanciado no Decreto 11.477/2022, sendo que os requisitos lá pontuados deverão ser seguidos pela requisitante. Ressalta-se que, a Secretaria requisitante e o Setor de Compras deverão adotar as medidas pertinentes para que o preço esteja de acordo com o praticado pelo mercado, através de ampla pesquisa e comparação nos instrumentos disponíveis, explorando, inclusive, as hipóteses de composição de orçamento autorizadas pela legislação, utilizando, preferencialmente, a pesquisa em portais e o conflito com contratações semelhantes, a fim de garantir ao Município o encontro com a proposta mais vantajosa. Esclarece-se que a análise dos orçamentos e da pesquisa de mercado realizada desborda a conferência jurídica, já que importa competência técnica do Setor de Compras e da Secretaria requisitante, sobre a qual esta assessoria não detém condições de aferir.

Ato contínuo, deve haver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações a serem assumidas pela Administração. Assim é que a existência de previsão orçamentária para o exercício financeiro em que se realizará a despesa, consoante se vê do inciso II, do art. 167, da Constituição Federal, art. 150 da Lei nº 14.133, de 2021, é condição prévia a ser observada antes da assunção de quaisquer obrigações financeiras. Neste passo, as regras pertinentes ao direito financeiro anteriormente aludidas vedam a realização de despesa sem que tenha sido contemplada nas respectivas leis orçamentárias. Ou seja, para a Administração realizar despesas é imprescindível a existência de previsão orçamentária suficiente para cobri-la.

O pedido de compra (sequência 06 do processo digital) relaciona a dotação orçamentária que suportará a contratação, cabendo ao setor competente demonstrar a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (art. 72, inciso IV).

Os documentos do futuro contratado ora anexados, comprovam que o particular preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessárias (art. 72, inciso V), devendo ser juntadas as negativas fiscais não apresentadas ou, por ventura, vencidas.

A razão da escolha do futuro contrato deverá estar pautada em critério objetivo, qual seja a demonstração da notória especialização, já que, somente assim estará atendido o pressuposto do art. 72, inciso VI, da Lei nº 14.133/2021.

Destaca-se que, a verificação e a confirmação de que a contratação, bem como os preços propostos estão devidamente justificados, desborda da análise jurídica e devem ser avalizados pela autoridade superior, bem como pelo solicitante.

4. Conclusões

[2] § 4º, do art. 23, da Lei Federal nº 14.133/2021

O presente parecer se ateve apenas a aspectos legais da contratação pretendida, com base nos elementos fornecidos pelo FAPS, dentro dos limites de competência desta assessoria jurídica. Não foram analisados aspectos técnicos referentes ao projeto e orçamentos, assim como aspectos contábeis, financeiros e orçamentários, pois desbordam da apreciação legal, sendo a presente manifestação, portanto, de caráter estritamente jurídico, não tendo o condão de chancelar opções técnicas eleitas pela Administração, nem de emitir juízo de conveniência e oportunidade sobre a escolha do objeto a ser executado.

Diante do exposto, **entendendo a autoridade superior que a notória especialização, bem como o preço do pretenso contratado estão cabalmente justificados, a contratação poderá ser realizada com base no inciso III, alínea "f", do art. 74, da Lei Federal nº 14.133/2021 - Inexigibilidade de Licitação**, condicionada, contudo, a apresentação de todos os documentos pertinentes, especialmente as negativas fiscais, caso não apresentadas ou caso as apresentadas, porventura, estiverem vencidas, saneados eventuais apontamentos realizados neste parecer e desde que o preço proposto esteja dentro da realidade de mercado.

Deverá ser garantida ampla publicidade do referido processo, através do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da assinatura da formalização e/ou da autorização da contratação, conforme inciso II, do art. 94.

Por último, cumpre esclarecer que na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis (art. 73), já que constitui ilícito penal admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei, conforme prevê o art. 337-E do Decreto-Lei nº 2.848/1940.

S.m.j., é o parecer.

Encaminha-se para apreciação e decisão da autoridade superior.

Bento Gonçalves, 01 de outubro 2026.

Assinado por:
CARINE ZANIN LUNARDI
***.702.640-**
oxy 01/10/2026 15:56

Carine Zanin Lunardi
Assessora Jurídica – OAB/RS 126.533