



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PROCESSO ADMINISTRATIVO n.º 869/2025

REQUERENTE: SMDESCH

ASSUNTO: 1º Encontro Gaúcho de Acolhimento em Família Acolhedora

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo, no qual a Secretaria interessada tem em vista a participação do setor de Alta Complexidade e Diretoria de Assistência Social e Cidadania no 1º Encontro Gaúcho de Acolhimento em Família Acolhedora que ocorrerá nos dias 26, 27 e 28 de março de 2025, descrita no termo de referência. Vejamos:

TERMO DE REFERÊNCIA

CAPÍTULO I DA DEFINIÇÃO DO OBJETO

1. OBJETO

1.1. O presente Termo de Referência tem por objetivo determinar as condições que disciplinarão a aquisição da contratação de empresa especializada para prestação de serviços de capacitação às atividades da Alta Complexidade e Diretoria de Assistência Social, de acordo com o Estudo Técnico Preliminar e conforme condições, quantidades, exigências e estimativas contidas neste Termo de Referência.

Item	Quantidade	Unidade de Medida	Descrição / Especificação
1	02	UN	Inscrição para curso de capacitação

Os autos foram remetidos a esta PGM para fins de emissão de parecer jurídico quanto ao tema, dentro das atribuições inerentes a esta Procuradoria-Geral do Município.

É o breve relatório do estritamente necessário.

Passa-se à devida análise.

II. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

O inciso XXI do art. 37 da CRFB traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras,

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação. Tal previsão existe, pois, como aponta Sidney Bittencourt, nem sempre o procedimento licitatório determina uma contratação mais vantajosa, motivo pelo qual, entende-se que a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto não serve ao eficaz atendimento do interesse público naquela hipótese específica.

Contudo, mesmo havendo tal autorização a regra constitucional aponta ainda para a obrigatoriedade da realização da licitação devendo as contratações diretas serem vistas como exceções, à exemplo do que prevê o próprio Art. 73 e da modificação ao Código Penal trazida pela Lei 14.133/2021.

a) DA RESPONSABILIDADE DO PARECERISTA

De início, cumpre esclarecer que a análise empreendida no presente parecer se restringe exclusivamente aos aspectos jurídicos da consulta apresentada, sendo excluídos os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que são próprios do mérito administrativo.

Ainda que o parecer seja adotado como razão de decidir pelo gestor público, ou seja, como motivação do ato administrativo emitido pela autoridade administrativa, este não perde sua característica opinativa, uma vez que o que subsiste como ato administrativo não é o parecer e sim o ato de sua aprovação.

Neste sentido, é clássica a lição de Hely Lopes MEIRELLES¹:

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva.

É importante ressaltar que a autoridade consulente e os demais agentes envolvidos na tramitação processual devem possuir competência para a prática dos atos relacionados ao feito, cabendo-lhes assegurar a exatidão das informações constantes dos autos. Ademais, é fundamental que os atos processuais sejam praticados por quem detenha as correspondentes atribuições legais.

Neste sentido, revela o MS 24.631-6²:

“É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 204

² STF - MS 24.631-6 - DISTRITO FEDERAL - Relator (a): Min. Joaquim Barbosa - Julgamento: 09/08/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno - Publicação: DJ 01-02-2008

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. ”.

O Advogado Público, no exercício da função consultiva, deve pautar-se pela imparcialidade e pela correta aplicação da legislação, cabendo-lhe oferecer uma análise técnica e objetiva da questão submetida à sua apreciação. Por sua própria natureza, o parecer jurídico não se confunde com ato administrativo, tampouco vincula o gestor público, tratando-se de mera opinião técnica que pode ou não ser acolhida.

Ainda que o parecer seja exigido em determinadas situações, como na análise de minutas de editais de licitação, sua obrigatoriedade está vinculada ao processo administrativo e não à decisão do gestor. O Supremo Tribunal Federal já reconheceu que, mesmo diante de parecer contrário da consultoria jurídica, o gestor mantém a liberdade para emitir o ato administrativo, desde que devidamente fundamentado.

Dessa forma, prevalece o entendimento de que o parecer não integra a esfera decisória da Administração Pública, sendo o ato administrativo emitido exclusivamente pela autoridade competente. Por essa razão, é razoável concluir que o parecerista não divide a responsabilidade pelo ato administrativo com o gestor, salvo em casos de comprovada culpa ou erro grosseiro.

Essas premissas são apresentadas para orientar a análise jurídica a ser desenvolvida, observando os limites e a finalidade do parecer.

III. DOS REQUISITOS PARA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

As aquisições e contratações realizadas por entidades públicas devem obrigatoriamente observar um regime legal específico, fundamentado no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88). Esse dispositivo estabelece que, salvo exceções previstas em lei, as obras, serviços, compras e alienações serão realizadas mediante processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, contendo cláusulas que determinem obrigações de pagamento e respeitem as condições efetivas da proposta, nos termos da legislação.

Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLC), o ordenamento jurídico nacional trouxe inovações significativas à regulamentação desses processos.

A licitação constitui a regra geral para todas as contratações da Administração Pública, tendo como objetivo garantir a isonomia entre os interessados e viabilizar a participação do maior número possível de concorrentes. Dessa forma, busca-se assegurar que o Poder Público celebre o melhor negócio, especialmente na contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Entretanto, há situações em que características específicas das aquisições ou contratações tornam inviável ou desaconselhável o uso dos trâmites ordinários da licitação. Reconhecendo essa realidade, a Constituição autorizou que a legislação estabelecesse hipóteses de contratação direta, desde que devidamente fundamentadas e atendendo aos interesses públicos.

Ainda que permitida em casos excepcionais, a contratação direta não isenta a Administração Pública de seguir critérios rigorosos de transparência e eficiência. Mesmo nessas hipóteses, a escolha do contratado deve ser adequadamente justificada e fundamentada, garantindo-se sempre a melhor relação custo-benefício e o atendimento pleno ao interesse público.

Diante disto, a contratação em referência será realizada por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei n. 14.133/2021, in verbis:

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

[...]

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

[...]

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

Como é possível inferir, é inexigível a licitação quando inviável a competição e, nesta hipótese em especial, para as contratações de serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização, tendo por finalidade o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Trata-se, na espécie, de contratação com inviabilidade de seleção de proposta mais vantajosa através de critérios objetivos, consistentes no esforço humano, de difícil comparação.

Conforme se infere pelo texto legal, para que haja licitude da contratação por inexigibilidade, deve-se atentar aos seguintes pontos:

- Serviços técnicos enumerados no artigo 74, inciso III da Lei nº 14.133/93;
- Serviço deve ter natureza singular, incomum;
- Profissionais ou empresa deve deter notória especialização;

Marçal Justen filho corrobora ao afirmar que a “inexigibilidade apenas se configura diante da presença cumulativa dos três requisitos”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Em análise aos requisitos, tem-se, em primeiro plano as disposições constantes no artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/21 “f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;”.

Como é possível inferir, é inexigível a licitação quando inviável a competição e, nesta hipótese em especial, para as contratações de serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização, tendo por finalidade o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

No ponto, cumpre transcrever as lições de Edgar Guimarães e Ricardo Sampaio, que distinguem as espécies de inviabilidade de competição entre relativa e absoluta, nos seguintes termos:

[...]

A inviabilidade de competição pode ser absoluta (art. 74, inciso I e IV) ou relativa (art. 74, incisos II, III e V). Configura a inviabilidade absoluta a inexistência de competidores, ou seja, quando apenas uma pessoa pode executar o objeto pretendido pela Administração (art. 74, inciso I) ou quando a Administração precisa contratar todos os interessados que preencham as condições definidas para a contratação (art. 74, inciso IV). Será relativa quando, apesar de existir mais de uma pessoa capaz de executar o objeto pretendido, a Administração não dispuser de meios e critérios objetivos para selecionar a proposta mais vantajosa.

Semelhantemente, aduz Marçal Justen Filho que a inviabilidade de competição é um conceito complexo que pode decorrer de fatores diversos, inclusive da ausência de critérios objetivos para seleção do objeto, in verbis:

[...]

1.3) "Inviabilidade de competição" como uma decorrência É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades. Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

[...]

3) Ausência de pressupostos necessários à licitação

[...]

3.3) Ausência de objetividade na seleção do objeto A hipótese imediatamente considerada acima também se caracteriza, como regra, pela impossibilidade de seleção segundo critérios objetivos. Existem diferentes alternativas, mas a

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

natureza personalíssima da atuação do particular impede julgamento objetivo. É impossível definir com precisão uma relação custo-benefício. Ainda que seja possível determinar o custo, os benefícios que serão usufruídos pela Administração são relativamente imponderáveis. Essa incerteza deriva basicamente da natureza subjetiva da avaliação, eis que a natureza da prestação envolve fatores intelectuais, artísticos, criativos e assim por diante. Não há critério objetivo de julgamento para escolher o melhor. Quando não houver critério objetivo de julgamento, a competição perde o sentido.

Quanto à natureza singular do serviço, tem-se que a singularidade não é a falta de pluralidade de profissionais ou empresas para a exercer determinada função e sim de características especiais. Trata-se de característica singular em razão da natureza intelectual que possui característica de personalismo inconfundível.

Carlos Cintra do Amaral assim trata da singularidade para o serviço de capacitação de servidores públicos:

A singularidade reside em que dessa ou dessas pessoas físicas (instrutores ou docentes) requer-se:

- a) experiência;*
- b) domínio do assunto;*
- c) didática;*
- d) experiência e habilidade na condução de grupos frequentemente heterogêneos, inclusive no que se refere à formação profissional;*
- e) capacidade de comunicação.*

Como não se pode dissociar o treinamento da instituição, instrutor ou docente, essa singularidade subjetiva é também objetiva. Vale dizer: também o serviço por ele prestado é singular.

Por fim, deve-se caracterizar a notória especialização sendo que o § 3º do artigo 74 da Lei 14.133/21 assim definiu:

*§ 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.*

Destaca-se, ademais, que a contratação de curso de capacitação para os servidores públicos poderá e em alguns casos deverá ser realizada pelo processo de inexigibilidade, pois consiste em singularidade do objeto, notória especialização dos profissionais ou empresa e está enumerado no § 3º do artigo 74 da Lei 14.133/21,

Telefone: (51) 3632-5934

E-mail: pgm.saa@montenegro.rs.gov.br

Rua Ramiro Barcelos, 2993, Centro, Montenegro/RS, CEP n.º 92510-275



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

conforme se verifica tanto em matérias jornalísticas bem como em atestados de capacidade técnica que instruem o expediente, conforme se verificam em anexo no despacho 12.

Cabe esclarecer que a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 14.133/2021), ao contrário do que prevê a Lei n. 8.666/1993 (art. 25, II), suprimiu a exigência de comprovação da singularidade dos serviços para caracterização da inexigibilidade. Entretanto, instalou-se certa controvérsia doutrinária acerca do tema, levando-se em consideração o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 2.761/2020-Plenário, no qual se decidiu, em caso equivalente de inexigibilidade para as empresas estatais - inciso II artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 -, que o requisito da singularidade dos serviços subsiste.

De qualquer modo, a despeito da controvérsia, ao avaliar as justificativas indicadas pela unidade requisitante, verifica-se que a escolha do objeto perpassa critérios subjetivos, que não são passíveis de mensuração em eventual processo licitatório, o que justifica a contratação por inexigibilidade de licitação, consoante enunciado de súmula n. 39 do Tribunal de Contas da União: A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93.

Por oportuno, registra-se que o Tribunal de Contas da União já se posicionou favorável à inexigibilidade de licitação para a inscrição de servidores em participação de cursos abertos a terceiros, conforme se observa no trecho da Decisão n. 439/1998 – Plenário: Considere que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem assim a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei no 8.666/1993.

A AGU, na orientação Normativa n. 18, de 1º de abril de 2009, também corrobora esse posicionamento, in verbis: “Contrata-se por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 25, inc. II, da Lei nº 8.666, de 1993, conferencistas para ministrar cursos para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, ou a inscrição em cursos abertos, desde que caracterizada a singularidade do objeto e verificado tratar-se de notório especialista. ”

Por todo o exposto, constata-se que a contratação da aludida empresa atende aos requisitos exigidos pela legislação.

Especificamente no caso sob análise, em que se analisa a contratação de curso para treinamento e aperfeiçoamento dos servidores, especialmente após análise da justificativa apresentada, tem-se que todos os requisitos estão acobertados nos seguintes pontos:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE MONTENEGRO
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

- Trata-se de curso de aperfeiçoamento para os servidores públicos integrantes da PGM.
- Tratam-se de serviços singulares, seja pela intelectualidade inerente à espécie seja pelo fato de que a participação do setor de Alta Complexidade e Diretoria de Assistência Social e Cidadania no 1º Encontro Gaúcho de Acolhimento em Família Acolhedora que ocorrerá nos dias 26, 27 e 28 de março de 2025;
- Possui a CERUTTI ASSESSORIA LTDA inegável notória atuação no campo da capacitação.

Portanto, no que se refere à contratação, salvo melhor juízo, entende este Procurador que poderá ser realizada através da inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 74, inciso III, F da Lei nº 14.133/2021.

Partindo-se do pressuposto da veracidade das informações fornecidas **(de inteira e exclusiva responsabilidade da Secretaria, que afirmou as informações)**. No qual se preencheu os requisitos necessários, conforme documentos acostados no processo administrativo n.º 869/2025.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, a Procuradoria-Geral do Município **OPINA PELA DISPENSA** da licitação para a contratação da empresa CERUTTI ASSESSORIA LTDA, em conformidade com o disposto no artigo 74, inciso III, letra F, § 3º da Lei nº 14.133/2021.

É o parecer.

Montenegro/RS, 14 de fevereiro de 2025.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697