



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

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 14.197/2026**

**SOLICITANTE:** CPPP

**OBJETO:** Contratação de Palestra referente a PPPs

**I. DO RELATÓRIO**

Trata-se de análise jurídica no bojo do Processo Administrativo nº 14.197/2026, deflagrado pelo Gabinete do Prefeito, por intermédio da Coordenadoria de Parcerias Público-Privadas (CPPP), com posterior tramitação e instrução perante o Departamento de Compras da Secretaria Municipal de Administração (SMAD), cujo objeto consiste na contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos Ltda. (IGAM) para a prestação de serviços de capacitação presencial, na modalidade *in company*, denominada “Palestra sobre Parcerias Público Privadas”. O treinamento contempla carga horária total de 12 (doze) horas, distribuídas em 2 (dois) dias de 6 (seis) horas cada (previstos para os dias 06 e 07 de outubro de 2026), a ser ministrado na sala 06 da Estação da Cultura, destinando-se a uma turma única de 20 (vinte) participantes formadas por servidores e agentes públicos do Poder Executivo diretamente envolvidos na estruturação, formalização da contratação e gestão de parcerias público-privadas.

A fase preparatória foi formalizada por meio do Documento de Formalização de Demanda (DFD), do Estudo Técnico Preliminar (ETP) e do Termo de Referência (TR), subscritos pelo Coordenador de Parcerias Público-Privadas e pelo Chefe de Gabinete, constando expressa previsão da despesa no item nº 06 do Plano de Contratações Anual do exercício de 2026. O ETP justificou a inviabilidade de parcelamento em virtude da indivisibilidade pedagógica e metodológica do objeto, delimitou a necessidade pública de qualificação técnica diante da crescente complexidade e relevância dos projetos de concessões e PPPs no âmbito municipal, e concluiu pela contratação direta com fulcro no artigo 74, inciso III, alínea “f”, da Lei Federal nº 14.133/2021. O Senhor Prefeito Municipal autorizou previamente a continuidade do procedimento.

A instrução processual foi instruída com o Pedido de Compra/Empenho Prévio nº 2026/2959, no valor global de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), suportado pela dotação orçamentária nº 2026/17, Projeto/Atividade 2201 (Treinamento e Capacitação de Servidores / Manutenção do Gabinete do Prefeito), elemento 3.3.90.39.00.00.00.00 (Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica), rubrica 3.3.90.39.48 (Serviço de Seleção e Treinamento), recurso livre 1500, com reserva formalizada e confirmada pelos setores competentes da Secretaria Municipal da Fazenda. Acostou-se a Proposta Comercial nº 114 do IGAM, indicando a Professora e Advogada Dra. Margere da Rosa Oliveira como instrutora responsável, bem como a Planilha Orçamentária e a pesquisa de preços instruída com notas fiscais de serviços similares emitidas pela proponente a outros órgãos públicos (NFS-e nº 2364 da Câmara Municipal de Alegrete/RS, no valor de R\$ 16.000,00, e NFS-e nº 4194 do Fundo de Informatização do Tribunal de Justiça de Rondônia, no valor



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

de R\$ 20.000,00). Foram anexados a documentação de habilitação jurídica, regularidade fiscal, social e trabalhista, certidões negativas e declarações legais da empresa, além do currículo acadêmico e profissional da palestrante indicada.

Ao longo da tramitação preparatória, o Departamento de Compras realizou intervenções de controle formal, indicando a necessidade de expurgar menções temáticas descontextualizadas no ETP inicial que remetiam indevidamente ao marco regulatório de organizações da sociedade civil e emendas impositivas, adequar a planilha comparativa confrontando-a com as Atas de Registro de Preços nº 10/2026 (DPM) e nº 21/2026 (IGAM) vigentes no Município, retificar o Termo de Referência para suprimir comandos-modelo de fiscalização e confirmar expressamente que a capacitação abrangerá uma única turma de 20 servidores.

Em atendimento, o setor demandante promoveu o saneamento das peças técnicas, apresentando as versões consolidadas do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência com foco exclusivo na Lei nº 11.079/2004 e nas peculiaridades das parcerias público-privadas, juntou a planilha comparativa de preços demonstrando que a proposta de R\$ 16.000,00 (R\$ 800,00 por participante) é 21,31% inferior à média dos parâmetros pesquisados e R\$ 9.000,00 mais econômica que a aplicação da Ata nº 21/2026, certificou a inexistência de cursos análogos ofertados pela DPM Educação Ltda., ajustou o item de gestão designando formalmente os fiscais e o gestor da futura execução, e adequou o texto da proposta técnica.

É o relatório do que se afigura juridicamente relevante.

Passa-se à fundamentação e exame de mérito.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **A) DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER E DO CONTROLE DE LEGALIDADE SOB A LEI Nº 14.133/2021**

A atuação da Advocacia Pública no controle prévio e incidental de legalidade tem base no artigo 53 da Lei Federal nº 14.133/2021, cabendo ao parecerista fazer o exame detalhado dos atos administrativos preparatórios e das minutas convocatórias para zelar pelo estrito cumprimento dos princípios da juridicidade, da impessoalidade, da isonomia e da competitividade. A manifestação jurídica consultiva reveste-se de caráter estritamente opinativo, delineando os parâmetros de conformidade do ato aos comandos legais e orientando a autoridade decisória no exercício de suas competências institucionais, sem interferir nas escolhas discricionárias de conveniência ou nos critérios puramente técnicos que competem aos órgãos de planejamento setorial.

Cumprе ressaltar que a responsabilidade pessoal do parecerista é regida pelo artigo 28 do Decreto-Lei nº 4.657/1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro,



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

respondendo o profissional público exclusivamente em hipóteses de dolo ou erro grosseiro. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.631/DF, consolidou a premissa de que o procurador público não pode ser responsabilizado por manifestações jurídicas devidamente fundamentadas que representem interpretação razoável do ordenamento jurídico, cumprindo-lhe emitir alerta técnico à Administração quanto a riscos de nulidade ou direcionamento indevido no certame licitatório.

No presente caso, o controle de legalidade recai sobre o procedimento administrativo de contratação direta por inexigibilidade de licitação, impondo a verificação do atendimento aos requisitos formais do artigo 72 e materiais do artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021.

**B) DA REGULARIDADE DA FASE PREPARATÓRIA E DO ATENDIMENTO AOS REQUISITOS DO ARTIGO 72 DA LEI Nº 14.133/2021**

O artigo 72 da Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece os documentos essenciais que devem instruir o processo de contratação direta, aplicáveis indistintamente às hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação:

*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;*



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

*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.*

Da análise detida dos autos, constata-se que a instrução processual cumpre com exatidão as exigências do artigo 72. Com efeito, o Documento de Formalização de Demanda encontra-se acostado, acompanhado de Estudo Técnico Preliminar minucioso e Termo de Referência robusto. A necessidade administrativa foi pormenorizadamente descrita no ETP consolidado, demonstrando a imperiosidade de uniformizar o entendimento técnico dos servidores municipais envolvidos no planejamento, estruturação, modelagem econômico-jurídica, licitação e gestão das parcerias público-privadas, prevenindo falhas formais e retrabalho na tramitação dos projetos locais.

A previsão da demanda no Plano de Contratações Anual no item 06 do Plano de Contratações Anual de 2026 foi devidamente comprovada. Ademais, a não divisão do objeto em lotes ou parcelas restou tecnicamente fundamentada na necessidade de preservar a unidade pedagógica e a coerência metodológica do conteúdo ministrado, atendendo ao artigo 40, § 3º, da Lei nº 14.133/2021. A autorização para deflagração da contratação foi exarada pelo Chefe do Poder Executivo, a reserva orçamentária restou atestada pela pasta fazendária e a conformidade formal das peças de planejamento foi atestada por meio do formulário de conferência interna.

**C) DO CABIMENTO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL (ART. 74, III, ALÍNEA “F”, DA LEI Nº 14.133/2021)**

A regra geral insculpida no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal impõe a obrigatoriedade da licitação pública para as contratações da Administração Pública. Todavia, a própria Carta Magna ressalva os casos especificados na legislação infraconstitucional, delineando as hipóteses em que a competição se mostra juridicamente inviável.

Sob a égide da Lei Federal nº 14.133/2021, o artigo 74, inciso III, alínea “f”, prevê expressamente a inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, verbis:

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

*(...)*



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

*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;*

O objeto sob exame consiste em capacitação técnica presencial, na modalidade *in company*, com conteúdo programático direcionado às especificidades da legislação municipal e federal sobre parcerias público-privadas (Lei Federal nº 11.079/2004 e Lei Federal nº 8.987/1995). Trata-se, indubitavelmente, de serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, dotado de natureza predominantemente intelectual, enquadrando-se com perfeição no permissivo legal invocado pela Administração.

A inviabilidade de competição, nessa específica hipótese normativa, decorre da natureza singular do serviço pedagógico pretendido, no qual a técnica, a metodologia, a didática e o estilo de transmissão do conhecimento vinculam-se intimamente às características pessoais do instrutor e ao conceito da instituição que o promove, inviabilizando o cotejo objetivo por menor preço em procedimento licitatório ordinário.

**D) DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DA CONTRATADA E DA INSTRUTORA INDICADA E DA VEDAÇÃO À SUBCONTRATAÇÃO**

A caracterização da notória especialização encontra disciplina no § 3º do artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021:

*§ 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.*

No caso vertente, a empresa Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos Ltda. (IGAM) comprovou conceito consolidado no segmento de capacitação, assessoria e consultoria técnica voltada à Administração Pública Municipal e aos demais Poderes de Estado. Os elementos instrutórios demonstram que a instituição conta com estrutura técnica reconhecida, mantendo atuação constante na formação e treinamento continuado de servidores em matérias de gestão pública e contratações governamentais.

De igual modo, a instrutora designada para ministrar o curso presencial, Professora e Advogada Dra. Margere da Rosa Oliveira, demonstrou qualificação profissional e acadêmica irrefragável para a matéria proposta. O seu currículo Lattes comprova sólida



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

formação acadêmica, com Mestrado em Direito Público pela PUCRS e Especialização em Advocacia Municipal pela UFRGS, além de mais de 30 anos de atuação profissional dedicada ao Direito Administrativo e às compras públicas, incluindo o exercício anterior da Procuradoria-Geral do Município de Santo Antônio da Patrulha, assessoria jurídica da FAMURS por mais de quinze anos, consultoria técnica especializada e docência em dezenas de cursos, seminários e congressos jurídicos, possuindo ainda livros, capítulos e artigos científicos publicados sobre o regime das contratações públicas e concessões.

Essa vinculação personalíssima atende plenamente ao disposto no § 4º do artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, que veda a subcontratação ou a substituição injustificada de profissionais em contratações fundadas na notória especialização. A regra de vedação à subcontratação foi expressamente incorporada ao item 6.2 do Termo de Referência e ao item 3, alínea “d”, do ETP, assegurando que o treinamento será ministrado com a presença direta da especialista indicada.

#### **E) DA JUSTIFICATIVA DE PREÇOS E DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

O processo de contratação direta deve ser instruído com a justificativa de preços, consoante exigência do artigo 72, inciso VII, da Lei Federal nº 14.133/2021. Em se tratando de inexigibilidade por notória especialização, na qual inexistente disputa concorrencial prévia, a razoabilidade do valor deve ser aferida pela compatibilidade do preço proposto com os valores cobrados pelo contratado em contratações similares pretéritas ou em sua tabela de mercado.

No procedimento em exame, a Planilha Orçamentária e o estudo de vantajosidade foram estruturados com base em documentos idôneos de contratações similares realizadas pelo IGAM perante a Administração Pública no exercício de 2026: a NFS-e nº 2364 emitida à Câmara Municipal de Alegrete/RS, no valor de R\$ 16.000,00 (R\$ 800,00 por participante), e a NFS-e nº 4194 emitida ao Fundo de Informatização do Tribunal de Justiça de Rondônia, no montante de R\$ 20.000,00 (R\$ 1.000,00 por participante), além do comparativo com o Item 2 da Ata de Registro de Preços nº 21/2026 vigente no Município de Montenegro, que precifica curso presencial de até 12 horas a R\$ 1.250,00 por participante. O cotejo entre essas referências aponta média referencial de R\$ 1.016,67 por participante (totalizando R\$ 20.333,33 para 20 alunos) e mediana de R\$ 1.000,00 por participante.

O valor ajustado para o Município de Montenegro é de R\$ 16.000,00 (dezesseis mil reais) para 12 (doze) horas de treinamento e 20 participantes, correspondendo a R\$ 800,00 por servidor. O montante situa-se 21,31% abaixo da média pesquisada, coincide com o menor valor histórico praticado pela instituição e representa uma economia direta de R\$ 9.000,00 (36%) em relação ao custo que o Município despenderia caso utilizasse o preço registrado na Ata nº 21/2026 ( $20 \times R\$ 1.250,00 = R\$ 25.000,00$ ), contemplando integralmente despesas com instrutoria, deslocamento, materiais didáticos e certificação, o que evidencia inequívoca vantajosidade econômica para o erário municipal.



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

Sob a ótica contábil-financeira, a despesa encontra-se lastreada na dotação orçamentária nº 2026/17 do Gabinete do Prefeito, com recurso livre 1500, tendo o setor de Contabilidade atestado a suficiência do saldo orçamentário no Pedido de Compra nº 2026/2959, em estrita observância aos artigos 72, inciso IV, e 150 da Lei nº 14.133/2021.

**F) DA REGULARIDADE FISCAL, HABILITAÇÃO E DA SUBSTITUIÇÃO DO CONTRATO POR NOTA DE EMPENHO**

No que tange à qualificação e regularidade da fornecedora, constam dos autos os comprovantes de inscrição no CNPJ ativo sob o nº 01.484.706/0001-39, contrato social consolidado, certidões negativas de débitos tributários federais, estaduais e municipais, regularidade perante o FGTS e a Justiça do Trabalho (CNDT), certidão negativa de falência e concordata, bem como certidões negativas junto aos cadastros de sanções e as declarações de observância ao artigo 7º, XXXIII, da CF/88, de inexistência de parentesco e de cumprimento das condições habilitatórias exigidas pelo artigo 21 do Termo de Referência.

Por derradeiro, o Termo de Referência preconiza que a formalização da contratação dar-se-á mediante a emissão de Nota de Empenho, sem instrumento contratual solene. O procedimento encontra respaldo direto no artigo 95, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, que faculta a substituição do termo de contrato por outro instrumento hábil nas contratações diretas por inexigibilidade cujo valor se enquadre nos limites da dispensa de licitação do artigo 75, inciso II (limite atualizado de R\$ 65.492,11 para compras e serviços comuns no exercício de 2026). Sendo o valor da contratação fixado em R\$ 16.000,00, a entrega pontual do serviço nas datas aprazadas e a inexistência de obrigações futuras perenes legitimam plenamente a substituição do termo de contrato pela nota de empenho.

Ressalta-se, por oportuno, que a fiscalização da prestação dos serviços foi devidamente estruturada no item 11 do Termo de Referência, com a designação formal do Secretário Responsável pela Pasta como Gestor do ajuste e dos servidores Odilson Pedro Dias Soares (matrícula 51381) e Nicolas Manoel Garcia Pohl (matrícula 115321) como Fiscal titular e suplente, garantindo o acompanhamento efetivo da execução, da frequência e da entrega dos certificados, em estrito cumprimento ao artigo 117 da Lei Federal nº 14.133/2021.

**III. CONCLUSÃO**

Em face de todo o exposto, considerando a regularidade formal da instrução processual e o atendimento às exigências da Lei Federal nº 14.133/2021, esta PGM opina:



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

- a) Pela legalidade e viabilidade jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos Ltda. (IGAM), inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica sob o número 01.484.706/0001-39, tendo por objeto a realização de capacitação presencial, na modalidade *in company*, sobre “Parcerias Público Privadas”, a ser ministrada pela Professora e Advogada Dra. Margere da Rosa Oliveira, com fundamento no artigo 74, inciso III, alínea “f”, e § 3º, da Lei Federal nº 14.133/2021;
- b) Pelo reconhecimento da plena suficiência da instrução da fase preparatória, restando atendidos todos os pressupostos exigidos pelo artigo 72 da Nova Lei de Licitações e Contratos;
- c) Pela legitimidade da formalização do ajuste mediante a expedição de Nota de Empenho, com fundamento no artigo 95, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, dispensando-se termo contratual solene em razão do valor da despesa (R\$ 15.960,00) e da pronta execução dos serviços;
- d) Pelo encaminhamento dos autos à autoridade competente (Prefeito Municipal) para formal autorização da contratação direta, nos termos do artigo 72, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021;
- e) Pela obrigatoriedade de publicação do extrato do ato de autorização da inexigibilidade de licitação no Portal Nacional de Contratações Públicas e no sítio eletrônico oficial do Município, no prazo de até 10 (dez) dias úteis contados da data de sua expedição, como condição indispensável de sua eficácia, na forma do parágrafo único do artigo 72 e do artigo 94 da Lei Federal nº 14.133/2021.

É o parecer.

Montenegro/RS, 02 de outubro de 2026.

Alexandre Muniz de Moura  
**Procurador-Geral**  
OAB/RS 63.697