



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

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 985/2026

SOLICITANTE: SMAD

OBJETO: Curso de Treinamento para a Folha de Pagamento - Curso: Inteligência Artificial e Transformação Digital no Poder Público - Oficina Prática

I. DO RELATÓRIO

Trata-se de contratação de serviços para viabilizar a participação dos servidores **Antonio Rogerio Willers** (Diretor), **Jéssica Conceição Streit** (Assistente Administrativo) e **Málvaro Maculan Salin** (integrante da equipe), lotados na Diretoria de Processamento da Folha de Pagamento da Secretaria Municipal de Administração, no curso “**HCM Substituição da DIRF pelo eSocial e outras atualizações (DIRF, INSS, IRRF, Crédito do Trabalhador, TST e eSocial)**”, a ser realizado na modalidade EAD (ao vivo), no dia **09 de fevereiro de 2026**.

Conforme o Estudo Técnico Preliminar, no item “DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE”, descreve-se a demanda para que os servidores do setor da Folha de Pagamento se mantenham permanentemente capacitados e aptos a desenvolver as suas atribuições com expertise, especialmente considerando a substituição da DIRF pelo eSocial e o impacto na parametrização do sistema, conforme descrito no Termo de Referência.

Este é o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

De início, cumpre esclarecer que compete a essa Procuradoria, única e exclusivamente, prestar assessoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses anormais.

Assim, a análise do presente parecer é restrita aos parâmetros determinados pela Lei nº 14.133/21.

A Constituição da República, em seu art. 37, XXI, fixa a obrigatoriedade da Administração Pública em realizar contratações através de processo licitatório:

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:
(...)



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

XXI - ressaltados 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. (Grifos nossos).

Percebe que a Constituição concedeu a possibilidade de contratação sem licitação apenas nos casos especificados por lei.

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”.

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.



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

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 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:



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

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, conforme se verifica na apresentação do referido curso, que instruem o expediente, conforme se verificam em anexo no despacho 7 e 12, no qual consta a programação do curso Inteligência Artificial na Elaboração de Documentos da Fase de Planejamento (DFD, ETP, MR e TR).

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



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

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 serviços para viabilizar a participação dos servidores **Antonio Rogerio Willers, Jéssica Conceição Streit e Málvaro Maculan Salin**, lotados na Diretoria de Processamento da Folha de Pagamento da Secretaria Municipal de Administração, no curso “**HCM Substituição da DIRF pelo eSocial e outras atualizações**”, a ser realizado no dia 09 de fevereiro de 2026, na modalidade EAD (ao vivo), especialmente após análise da justificativa apresentada e dos documentos comprobatórios de exclusividade e capacidade técnica anexados aos autos (certidões da ABES e proposta da Senior Sistemas), tem-se que todos os requisitos estão acobertados nos seguintes pontos:

- Trata-se de contratação de serviços para viabilizar a participação dos supracitados servidores no treinamento específico promovido pela própria desenvolvedora do sistema de gestão utilizado pelo Município, conforme cronograma e proposta anexos aos autos.
- Tratam-se de serviços singulares, seja pela intelectualidade inerente à espécie, seja pelo fato de que o curso tem como objetivos preparar os participantes para realizar conferências, interpretar novos cálculos e aplicar corretamente as novas regras no dia a dia, abordando temas cruciais como DIRF, INSS, IRRF, Crédito do Trabalhador, TST e eSocial, impactando diretamente na eficiência e segurança jurídica das rotinas da Folha de Pagamento municipal, sendo ministrado pela empresa **Senior Sistemas**, que detém notória especialização sobre a ferramenta tecnológica em questão.

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, letra F da Lei nº 13.249/2021.

III. CONCLUSÃO



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

Diante do exposto, o parecer desta Procuradoria-Geral do Município **OPINA PELA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, pela possibilidade de contratação da empresa **Senior Sistemas S/A** para viabilizar a participação dos servidores **Antonio Rogerio Willers, Jéssica Conceição Streit e Málvoro Maculan Salin** no curso **“HCM Substituição da DIRF pelo eSocial e outras atualizações”**, a ser realizado no dia 09 de fevereiro de 2026, na modalidade EAD, com carga horária definida na proposta oficial, pelo valor total de R\$ 1.050,00 (um mil e cinquenta reais), nos termos do **artigo 74, inciso III, alínea “f” da Lei nº 14.133/2021**.

Em tempo, deve a contratada observar a previsão legal contida no parágrafo 4º do artigo 74, que determina “Nas contratações com fundamento no inciso III do **caput** deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade “.

É o parecer.

Montenegro/RS, 04 de fevereiro de 2026.

Alexandre Muniz de Moura
Procurador-Geral
OAB/RS 63.697