



PARECER JURÍDICO N°. 2401003/2025/PJ/PMNP

Processo Administrativo n° 002/2025-PMNP

Processo licitatório n°. 2201001/2025

Modalidade: inexigibilidade 002/2025

Objeto: Contratação de empresa especializada para a realização de palestra presencial, com duração de 08 (oito) horas, com o palestrante Márcio Cerbella, voltada à capacitação de professores, gestores e demais profissionais da Rede Municipal de Ensino, durante a Jornada Pedagógica 2025, para atender as necessidades da Secretaria de Educação do Município de Novo Progresso/PA.

Fundamentação legal: art. 74, III, "f" da Lei nº 14.133/2021.

Relatório

O presente parecer tem o intuito de atender a solicitação feita pela Secretaria Municipal de Educação, para análise do Processo, que de início se fez acompanhar por: Documento de formalização da demanda, solicitação da despesa, justificativa do preço proposto, estudo técnico preliminar, termo de ref<mark>erência, atestad</mark>o de exclusividade, documentos de habilitação, previsão de recursos orçamentários e a minuta de contrato, pertinentes à contratação, cujo objetivo é a contratação de empresa especializada para a realização de palestra presencial, com duração de 08 (oito) horas, com o palestrante Márcio Cerbella, voltada à capacitação de professores, gestores e demais profissionais da Rede Municipal de Ensino, durante a Jornada Pedagógica 2025, para atender as necessidades da Secretaria de Educação do Município de Novo Progresso/PA, mediante inexigibilidade de licitação.

Análise

Trata-se de análise de possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 74, III, "f" da Lei de Licitações.





Em análise aos documentos acostados conclui-se que há luz do dispositivo legal acima exposto, o procedimento é inexigível.

Cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, no expediente encaminhado. Incumbe, a esta assessoria, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Secretaria Gestora, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa.

É dever de oficio advertir a autoridade competente acerca da cautela a ser adotada sempre que surgir a possibilidade de optar pela contratação direta, pois a Lei de Licitações aponta como ilícito penal dispensar licitação fora das hipóteses autorizadas legalmente ou não observar as formalidades prescritas na forma jurídica aplicável à espécie, conforme dispõe o art. 73, *in verbis*:

Art. 73. 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.

É imprescindível que o processo de contratação pública independente da sua modalidade, atenda aos objetivos de assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, assim como assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição. Ademais, o devido processo de contratação pública, deve evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos.

Com efeito, existem exceções legais, dentre as quais podemos enumerar aquelas previstas nos artigos 74 e 75 da Lei Federal nº 14.133/2021, que trata das hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação.

O art. 74 da Lei nº. 14.133/2021, em seus incisos, traz os casos em que não se exige a realização de licitação. Frise-se que o rol em referência é taxativo, exauriente, não podendo ser ampliado por vontade do Administrador. Ademais, tratando-se de direito excepcional, sua interpretação deve ser restritiva, conforme princípios consagrados da Hermenêutica Jurídica.





Tratando diretamente da hipótese, vejamos o que diz o art. 74, III:

- 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;

A leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria





concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.

No que interessa por ora, objetiva-se a elaboração de Parecer que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, letra "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;

Nota-se que foram mantidos de forma expressa os seguintes requisitos legais específicos: 1) a caracterização do serviço como técnico especializado; e 2) a notoriedade do especialista que se pretende contratar.

Serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles:

São aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pósgraduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão.

Nesse intento, o parágrafo 3º do referido art. 74 assim dispõe:

§ 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.

Por outro lado, observa-se que foi suprimida a expressão "de natureza singular" do novo texto legal. Essa mudança da nova lei levantou uma controvérsia na doutrina sobre a necessidade ou não da singularidade do objeto contratado, como requisito contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Sobre essa questão, vários doutrinadores se debruçaram sobre o debate, em torno da inexigibilidade de licitação contida no inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, especialmente ao comparar a sua redação com a do inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993, que, de certa forma, lhe é equivalente, porque ambas tratam da contratação de serviços técnicos prestados por notórios especialistas. Isto porque, o inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993 exigia, literalmente, que o serviço objeto da inexigibilidade fosse qualificado como singular. Por sua vez, o inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, também literalmente, exige apenas que o serviço seja considerado técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e não menciona a expressão singular nem algo do gênero. O dispositivo da nova Lei, pelo menos em sua literalidade, não restringe a inexigibilidade ao serviço singular.

Debates à parte, ao nosso ver e após análise de posicionamentos de diversos estudiosos e especialistas no tema e, também à luz de alguns enunciados dos órgãos de controle externo, entendemos que a inexigibilidade, qualquer que seja, é fundada na inviabilidade de competição e, por consequência, na singularidade do seu objeto.

Não se trata de apego à Lei n. 8.666/1993. Embora o vocábulo "singular" não conste do texto da lei, a singularidade do objeto é um requisito da inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização. Nota-se que a inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade de licitação que está expressamente previsto no caput do art. 74, decorre justamente da singularidade do objeto.

Alerta Jorge Ulisses Jacoby Fernandes sobre a correlação entre a notória especialização e o serviço singular objeto do procedimento:





Com esse raciocínio, afasta-se a possibilidade de contratar notórios profissionais para a execução de qualquer objeto, exigindo-se a especialização precisamente no ponto em que o serviço vai distinguir-se dos demais. Um notório especialista em engenharia de fundações não poderia ser contratado para edificar uma escola para deficientes visuais, assim como um notório especialista em Direito do Trabalho poderia contratado. não ser inexigibilidade de licitação, para fazer a acusação em um processo de impeachment. Deve haver sempre íntima correlação entre a especialização e a singularidade do objeto.

Assim, busca-se mitigar as interpretações equivocadas em torno daquela expressão, até porque um serviço é singular quando demanda do seu prestador conhecimento aprofundado e, por isso, trata-se de atividade diferenciada, mas jamais única ou exclusiva.

Nesse contexto, na inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização, no âmbito da Lei n. 14.133/2021, também deve haver singularidade, a qual se verifica pelo preenchimento das seguintes circunstâncias:

- 1) os serviços são específicos e possuem peculiaridades quanto à maneira e o modo de prestação, somente podendo ser realizados com confiabilidade por pessoas habilitadas e capacitadas;
- 2) os serviços apresentam complexidade técnica e devem ser feitos sob encomenda por um terceiro, devendo este reunir um conjunto de atributos que não podem ser mensurados por critérios objetivos; e
- 3) os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais.

Outro requisito também mantido na Lei n. 14.133/2021 se relaciona com a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido.

O conceito lançado no § 1º do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 foi reproduzido no § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 com uma pequena modificação, mas ainda se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e reconhecidamente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. A modificação foi a substituição





do vocábulo "indiscutivelmente" por "reconhecidamente" e não traz reflexos práticos significativos para a análise tratada neste parecer.

Portanto, no âmbito da Lei n. 14.133/2021 também deve ser avaliado:

- 1) se as pessoas, por meio de desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros requisitos relacionados com suas atividades, são as mais adequadas ao atendimento da necessidade pública. Normalmente isso se constata pela apresentação de currículo, diplomas acadêmicos, publicações na área do conhecimento e atestados de capacidade técnica, sem prejuízo de outras fontes pertinentes; e
- 2) se a notória especialização está relacionada com o serviço técnico especializado singular objeto da contratação.

Portanto, atualmente os serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal podem ser alvo de contratação direta, por meio da inexigibilidade de licitação, consubstanciada no art. 74, III, "f" e § 3° da Nova Lei de Licitações e Contratos, mas esse enquadramento dependerá da presença dos requisitos normativos exigidos, sem os quais a contratação deverá se dar por via licitatória.

Nessa linha, o executor a ser escolhido, profissional ou empresa, deverá ser um notório especialista. Não poderá ser indicado qualquer executor, ainda que detentor das qualificações necessárias. O escolhido deverá apresentar atributos que tragam ao contratante a percepção de que se trata da solução mais adequada à plena satisfação dos interesses da Administração.

Considerando o teor do art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021, conclui-se que permanece uma boa prática observar esse roteiro, pois, os requisitos processuais da norma anterior foram recepcionados pela nova norma. A supressão da expressão "de natureza singular", não eliminou o requisito, apenas ampliou a caracterização, permitindo identificação de outros elementos que sejam capazes de se demonstrar que o objeto não comporta comparação por meio de critérios objetivos.

Inicialmente, quanto ao conceito de "notória especialização", há uma parcela que demanda comprovação e uma que necessita de declaração/atesto, mas que não é comprovável. É possível, e necessário, que se comprove nos autos a especialização da empresa contratada, consubstanciada em sua experiência, formação dos professores/palestrantes, estudos publicados, eventuais prêmios





recebidos etc. Tais documentos servem para que se demonstre tratar-se de profissional ou empresa "especializada".

O conceito lançado no § 3° do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A notoriedade, entretanto, não é passível de comprovação, pois não é algo capturável documentalmente, sendo a principal razão pela qual a competição é inviável. Uma pessoa possui notória especialização quando ela se diferencia das demais na visão do público-alvo, da comunidade especializada respectiva, formada pelos potenciais provedores e consumidores do serviço em questão, localmente quando essa circunstância for relevante. Por se tratar de uma percepção social, não é possível traduzi-la por documentos: incumbirá à Administração comprovar a especialização em si e tal comprovação também servirá de indicativo a subsidiar declaração de notoriedade a ser feita também pela própria Administração.

Já no que concerne à "singularidade do serviço", na verdade tal característica incide sobre a demanda da administração e não sobre o serviço em abstrato. As capacitações contratadas em si, entretanto, normalmente são diferentes. São singulares no sentido de que possuem peculiaridades que as diferenciam das demandas padrão - peculiaridades essas que exigem que a prestação do serviço para a solução de tal problema ocorra não por "qualquer licitante" com o menor preço, mas sim por um profissional diferenciado, com notória especialização, pois em tal caso a necessidade é especial ao ponto de inviabilizar a competição.

Ressalte-se que "singularidade" não significa necessariamente importância, muito menos tamanho - significa a necessidade de uma resposta específica, de um serviço indicado diretamente, e não resultante de procedimentos impessoais, pois a natureza da demanda exigiria esse tipo de procedimento.

Saliente-se que a singularidade não é do profissional, mas sim do serviço que ele presta. Há relevância em se demonstrar a compatibilidade da formação do profissional contratado em relação à demanda da Administração, mas será mais importante demonstrar tal adequação em relação ao conteúdo programático do curso específico oferecido, já que este que será o serviço em si prestado. De nada adianta, por exemplo, a





contratação de um palestrante competente se a temática da palestra não atende a demanda da Administração.

Feita a abordagem sobre os requisitos específicos, passam-se aos requisitos gerais. Nos termos do art. 74, § 4°, da Lei n. 14.133/2021, nas contratações com fundamento no inciso III é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.

Especificamente sobre a pesquisa de preços para esse tipo de contratação, cite-se o que dispõe o art. 23 da Lei n. 14.133/2021 no tocante às contrações diretas por inexigibilidade de licitação:

Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o 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 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.

Acerca da cotação de preços, destaca-se que a singularidade da demanda e a inviabilidade de competição que ela geraria significa que qualquer ato de comparação (e equiparação) entre prestadores de serviços deve ser parcial - se puder ser total, a inexigibilidade pode vir a ser vedada, sendo devida a licitação.

Em regra, recomenda-se que, caso haja o uso de pesquisas a outros contratados, que isso seja feito apenas como forma de embasar a justificativa de preços da contratada escolhida pela sua notória





especialização e não como forma de "competição", e apenas em circunstâncias excepcionais em que não houve prévia contratação ou para fins de complementação da justificativa de preços. Caso a competição seja viável, ainda que com análise curricular (leia-se: licitação tipo melhor técnica ou técnica e preço), resta inviabilizada a inexigibilidade.

Quanto à razão da escolha do fornecedor, como se confunde com a relação que a Administração deve fazer entre a notoriedade do profissional e a execução do serviço de natureza singular, demonstrada essa relação, suprido estará esse requisito.

Sintetizando, a contratação com base no art. 74, III, "f", e § 3º da Lei n. 14.133/2021 deverá preencher os seguintes requisitos específicos e gerais:

- 1) caracterização do serviço como técnico especializado, nos termos do art. 74, III, "f" e § 3° da Lei n. 14.133/2021;
- 2) singularidade do objeto;
- 3) notoriedade do especialista que se pretende contratar;
- 4) documento de formalização da demanda, que deve contemplar a indicação da necessidade pública a ser atendida;
- 5) justificativa de preços, conforme as observações que se fez neste parecer;
- <mark>6) habilitação (arts. 62, 6<mark>6 e</mark> 68 da Le<mark>i n.</mark> 14.133/2021);</mark>
- 7) concordância com o Termo de Referência; e
- 8) proposta dentro do prazo de validade.

Do procedimento e checklist

Os casos de contratação direta não dispensam a observância de um procedimento formal prévio, com a apuração e comprovação da hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, mediante procedimento administrativo que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/21:

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.

Para tanto, a orientação é seguir o checklist já elaborado e de conhecimento desta agência de contratação, que já detalha, com o respectivo fundamento legal, os documentos necessários à regularidade formal do procedimento a ser adotado.

Conclusão

Pelo exposto e pela análise dos documentos constantes no processo, conclui-se que os autos foram instruídos com os pressupostos necessários para a contratação por inexigibilidade de licitação com fulcro no art. 74, III, "f" da Lei nº 14.133/2021, conforme acima delineados.





Analisada a questão referente à possibilidade de contratação mediante inexigibilidade de licitação, cumpre agora examinar a observância dos requisitos legais impostos pelos demais dispositivos da Lei nº 14.133/2021, especialmente em relação ao § 3º do Art. 74.

Nesse sentido, sem muitas delongas, à luz do que foi exposto ao norte, entendemos que a documentação carreada aos autos é suficiente, assim como a justificativa.

Não cabe ao órgão jurídico adentrar o mérito (oportunidade e conveniência) das opções do Administrador, exceto em caso de afronta a preceitos legais. O papel do órgão jurídico é recomendar que tal justificativa seja a mais completa possível, orientando o órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para futuros questionamentos, por exemplo, quanto à pertinência ou necessidade da contratação, ou dos quantitativos estimados, contemplando os requisitos mínimos que deverão ser previstos na justificativa apresentada no caso de contratações de serviços.

Quanto à justificativa de preço, tal qual foi discorrido no tópico específico, torna-se tarefa um tanto complexa do ponto de vista jurídico, uma vez que não se trata de análise documental, pois cabe ao administrador proceder a análise, diante do objeto, que se diga, é singular.

Trata-se de um dever imposto ao Administrador, que tem por finalidade confirmar a razoabilidade do valor da contratação, conferindo por consequência, probidade e moralidade ao ajuste.

Segundo a melhor orientação, a razoabilidade da proposta poderá ser avaliada mediante comparação com os preços praticados junto a outros entes públicos e/ou privados, sem afastar, todavia, outros meios idôneos aptos a atender tal finalidade.

Assim, a avaliação depende não apenas de documentos, mas também de informações que atestem que a proposta é compatível com o preço cobrado pela proponente de seus outros clientes, (v.g., cópias de contratos, extratos de inexigibilidade e/ou de empenhos, etc.) ou na sua impossibilidade, apresentar outros meios idôneos que cumpram tal finalidade.

Lembramos que os contratos decorrentes de afastamento de licitação costumam ser vistos com maior rigor pelos órgãos de controle, motivo





pelo qual é recomendável que a Administração reúna todos os elementos ao seu alcance para demonstração da razoabilidade dos preços, visando afastar eventuais questionamentos apontando para superfaturamento de preços, comprometendo a eficácia do ajuste, pelo que recomendamos que as contratações futuras observem rigorosamente este critério, ainda que o contrato não seja vultuoso.

Portanto, no que toca às exigências legais, entende-se que elas foram devidamente cumpridas no presente feito, cabendo ao órgão observar, no momento oportuno, aquelas relativas à ratificação e publicação do ato.

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 62).

Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7°, XXXIII, da Constituição Federal, nos termos do artigo 68, VI da Lei nº 14.133/2021.

Pois bem. Foram juntados os documentos que comprovam a regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada.

Resta deixar consignado que a contratada demonstrou habilmente sua habilitação jurídica e regularidade fiscal conforme certidões constantes nos autos.

Assim, conclui-se, quanto à instrução processual, que os requisitos inerentes foram devidamente cumpridos no presente feito.

Em face do exposto, opinamos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, pela possibilidade jurídica do prosseguimento do presente processo. Inobstante o interesse em contratar o proponente, relativamente à prestação do serviço em questão, é decisão discricionária da Autoridade superior optar pela contratação ou não, ante a criteriosa análise do Controle Interno e de toda a documentação acostada aos autos que instruem o presente procedimento.

Face ao exposto, opina-se pela possibilidade jurídica da contratação para os fins aqui estabelecidos, pela inexigibilidade.

Este é o parecer, S.M.J. ficando, no entanto, submetido à apreciação do Senhor Prefeito Municipal para quaisquer considerações, com ênfase no sentido de que o Processo em apreço se encontra, portanto, dentro das





formalidades legais até o presente momento, conforme consta dos autos, salvo melhor justificativa.

Novo Progresso/PA, 24 de janeiro de 2025.

Assessor Jurídico OAB/PA nº 14.271 Portaria nº. 012/2021 – GPMNP

