



PROCEDIMENTO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO N. 05/2025

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL N. 01/2025

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. INSCRIÇÃO DE VEREADORES EM CURSOS/SEMINÁRIOS DE CAPACITAÇÃO, CONGRESSOS, TREINAMENTOS E CONGÊNERES, REALIZADOS EM TERRITÓRIO NACIONAL.

I - Parecer jurídico referencial sobre contratações para fins de capacitação de vereadores por dispensa de licitação, com fundamento no art. 75, II, da Lei 14.133, de 2021.

II - Manifestação referencial pela viabilidade jurídica da contratação, sem a necessidade de análise prévia individualizada, observadas as recomendações do presente parecer, bem como com a juntada de lista de verificação preenchida nos moldes do modelo anexo, sem prejuízo da resposta à consultas jurídicas prévias específicas, quando for o caso.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer Jurídico Referencial para utilização da Câmara Municipal de Quinta do Sol para contratação, via dispensa de licitação, de inscrição de cursos de capacitação e congêneres para vereadores, com fundamento no art. 75, II, da Lei 14.133/021.

O objetivo do presente parecer consiste na padronização dos processos de contratação, com a finalidade de prestar assessoramento à unidade técnica no controle prévio da legalidade, em conformidade com o disposto no §5º do art. 53 da Lei 14.133/2021.

A relevância prática desta medida advém do fato de que, a partir da presente manifestação referencial, os processos administrativos que tratem da mesma matéria aqui analisada estarão isentos de exame individualizado por parte desta Procuradoria Jurídica, sendo suficiente que a unidade responsável declare, de forma expressa, que a situação concreta se ajusta, de maneira plena, aos termos do parecer referencial adotado.



2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Finalidade e abrangência do parecer jurídico referencial

O parecer jurídico tem o escopo de auxiliar no controle prévio de legalidade, independentemente da modalidade de contratação escolhida, em observância ao que disposto no art. 53, da Lei nº 14.133/21

Nos termos do dispositivo normativo, portanto, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, via de regra, os demais aspectos contidos nos autos, como os de natureza estritamente técnica, mercadológica ou naquilo que se referir ao juízo de conveniência e oportunidade da contratação ou da solução adotada.

A uniformização da análise e da manifestação jurídica, por meio da manifestação jurídica de referência, fundamenta-se no princípio da eficiência e da economicidade, permitindo ao gestor ter um conhecimento prévio acerca dos requisitos procedimentais uniformes e indispensáveis para a celebração de contratos dentro da administração pública.

Em outras palavras, a implementação da manifestação jurídica de referência proporcionará um foco mais acentuado e uma priorização de temas jurídicos estratégicos e mais complexos, em prol do órgão e autoridade assessorados.

Registra-se, por oportuno, que não se afasta com o parecer referencial a possibilidade de manifestação jurídica prévia à contratação quando se estiver diante de dúvida jurídica sobre tema que não tenha sido tratado no parecer, sendo certo que nestes casos poderá a agente de contratação ou o ordenador de despesas remeter sua dúvida à Procuradoria Jurídica para análise individualizada.

Assim sendo, a elaboração de parecer jurídico referencial, que contemple todas as recomendações de caráter jurídico no que diz respeito aos procedimentos e requisitos que devem ser observados para a celebração de uma dispensa de licitação para contratação de cursos de capacitação e congêneres, conferirá celeridade e uniformidade à tais contratações realizadas no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

2.2. Instrução do processo de contratação direta

O processo de contratação direta, deve se dar a partir do disposto no art. 72 da Lei 14.133/21, a saber:

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.

2.2.1. Dos Artefatos de Planejamento

Os documentos previstos no inciso I do art. 72 da Lei nº 14.133/21, têm como objetivo, em conjunto e de modo geral, definir o objeto e justificar a futura contratação, inclusive no sentido de se identificar se de fato se trata de hipótese de contratação direta.

Tratam-se, pois, de documentos essenciais à etapa de planejamento, tanto que exigência semelhante consta do art. 18, da Lei nº 14.133/21, na fase interna de processo licitatório.

Isso porque incumbe ao gestor demonstrar expressamente as razões que sustentam a contratação pretendida, o que abrange sua necessidade, as especificações técnicas do bem e o quantitativo a ser contratado, nos termos da Súmula 177, do Tribunal de Contas da União.

2.2.1.1. Documento de Formação de Demanda

O inciso I do supracitado artigo 72 da Lei nº 14.133/21, prevê que os processos de contratação direta devem ser instruídos com o documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos e termo de referência.

Por documento de formalização de demanda pode se compreender o documento que formaliza a necessidade de órgão administrativo para satisfação do interesse público.



Desse modo, tem-se como adequado o Documento de Formalização de Demanda que contenha, minimamente, a justificativa da necessidade de contratação, a sucinta descrição do objeto, a quantidade a ser adquirida e a área requisitante

2.2.1.2. Termo de Referência

É importante ressaltar que, para a contratação de serviços que não se enquadram na área da engenharia, como ocorre com cursos, seminários, congressos e treinamentos, a legislação exige que o órgão público desenvolva um Termo de Referência (e não um Projeto Básico).

Recomenda-se, portanto, que o órgão assessorado tome especial cautela na elaboração do Termo de Referência, dando cumprimento aos comandos normativos e apresentando justificativa para os elementos que forem dispensados, quando for o caso.

2.2.2. Da estimativa de despesa e da justificativa do preço

Nas hipóteses de dispensa de licitação, a demonstração da adequação dos custos orçados ou da conformidade dos preços praticados aos de mercado é condição essencial para a sua autorização.

Desse modo, o processo de contratação direta deve ter sua instrução no estrito cumprimento do art. 72 da Nova Lei de Licitações.

É de bom alvitre alertar ao órgão para a importância da congruência entre os preços das propostas, considerando que eventuais valores desarrazoados ou evidentemente inexequíveis podem distorcer os resultados das pesquisas efetuadas, de maneira que cumprirá ao órgão o discernimento sobre os orçamentos efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais.

A comparação dos preços deve ser apresentada de modo claro, indicando sempre que possível a unidade de medida utilizada para melhor justificativa do custo.

Cumpre aqui destacar que os contratos decorrentes de afastamento de licitação costumam ser vistos com maior rigor pelos órgãos de controle, como Tribunal de Contas (TCE) e Ministério Público de Contas (MPC), motivo pelo qual é recomendável a reunião de todos os elementos para demonstração da razoabilidade dos preços, visando afastar eventuais questionamentos apontando para superfaturamento.

2.2.3. Da previsão de recursos orçamentários

A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição



legal, conforme dispõe o artigo 10, inciso IX, da Lei 8.429/1992 e artigo 72, inciso IV, da Lei 14.133/2021.

Isso porque cabe ao gestor sempre zelar pela suficiência dos recursos orçamentários para fazer frente às despesas objeto de suas contratações sob pena de sua nulidade.

Nesse sentido, é prudente relembrar que o órgão assessorado deve providenciar as declarações previstas nos dispositivos legais acima apontados.

2.2.4. Das condições de habilitação

As condições de habilitação são imprescindíveis para atestar a capacidade e a idoneidade do fornecedor para contratar com a Administração, estando previstas no artigo 62 a 69 da Lei nº 14.133/21.

Em geral, além dos documentos relativos à habilitação jurídica (artigo 66) e econômico-financeira (artigo 69) pertinentes, são exigidas das contratadas, no mínimo: (a) a regularidade perante a Justiça do Trabalho, Fazendas Federal, Estadual e Municipal e o FGTS-CRF; e (b) a inexistência de registros impeditivos no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), no Cadastro Nacional de Empresas Punitas (CNEP), conforme artigo 91, §4º, da Lei 14.133, de 2021.

Orienta-se, portanto, que antes da formalização da contratação, diligencie-se para obter todas as declarações e certidões atualizadas elencadas na legislação para certificar a qualificação e a habilitação do fornecedor, de modo a assegurar-se quanto à regularidade fiscal e trabalhista, bem como quanto à inexistência de penalidades contra a futura contratada em todos os sistemas acima elencados.

2.2.5. Demonstração dos pressupostos para dispensa

A administração pública, sempre que procede a uma contratação, tem a obrigação de efetuar o devido processo licitatório, com o fito de obter a proposta mais vantajosa para si. Essa obrigatoriedade de licitar decorre do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal/1988.

Por sua vez, a Lei 14.133/2021, que estabelece as normas gerais sobre licitações e contratos, prevê, em seu art. 28, as modalidades de licitação, excepcionando, em seu art. 74, a regra, permitindo a inexigibilidade em situações de flagrante excepcionalidade, onde a concorrência se torna inviável ao interesse público.

Prevê o art. 74, inciso III, da Lei 14.133/2021:

Art. 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 (...).

Cumpre esclarecer que, segundo o disposto no art. 74, inciso III, da NLL, cursos para treinamento e capacitação, a princípio, enquadram-se nessa exceção à regra de licitar.

Entretanto, tendo em vista as recentes notícias de operação no Estado do Paraná, que apura fraude no pagamento de diárias para realização de cursos, com a emissão de certificados falsos, por cautela, e para evitar eventuais problemas judiciais e com a prestação de contas, passou-se a recomendar a realização de dispensa de licitação, uma vez que essa modalidade permite a comparação entre, ao menos, três fornecedores, bem como a aferição da proposta mais vantajosa ao ente público.

Além disso, dispõe as Súmulas n. 39 e 252 do Tribunal de Contas da União, que tratam do tema:

Súmula n. 39 – “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.

Sumula n. 252 – “A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, natureza singular e notória especialização do contratado.

Assim sendo, de acordo com as súmulas acima colacionadas, ainda que o serviço a ser prestado seja de natureza intelectual três requisitos devem ser comprovados: o serviço deve ser técnico especializado; o contratado deve ser profissional ou empresa de notória especialização; e deve ser demonstrado que a contratação de profissional ou empresa com notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto contratado.

Permita-se, por oportuno, esclarecer que “notória especialização é a qualidade de profissional ou de 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, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato (Lei 14.133/2021, art. 6º, inciso XIX).

Desse modo, nos casos de contratação de cursos mediante inexigibilidade de licitação, sob o fundamento de serviço técnico especializado, necessário se faz demonstrar que



o trabalho será realizado por profissional renomado e que este é essencial (único) para alcançar completamente o objetivo do ente público.

Nesse sentido, temos que resta claro que nem todo e qualquer serviço prestado por especialistas pode ser contratado por inexigibilidade de licitação, havendo de ser cumpridos os requisitos acima apontados, previstos na Lei 14.133/2021, imprescindivelmente, mediante comprovação devidamente documentada.

O que determina a necessidade de notória especialização para executar o serviço são as características diferenciadas desse serviço. Assim, se o objeto for usual, rotineiro ou não exigir a atuação de um profissional ou empresa de notória especialização, não se justifica a contratação direta por inexigibilidade, pois isso poderia violar os princípios da economicidade, da impessoalidade e da isonomia (é o que dispõe a jurisprudência maciça do Tribunal de Contas da União).

Desse modo, temos que, em não sendo comprovados os requisitos acima, ou seja, não sendo atípico o serviço a ser prestado e o profissional a ser contratado de renome e essencial ao objetivo público, não se justifica a contratação por inexigibilidade de licitação.

Com relação à forma de pesquisa de preços, opinamos pela pesquisa a partir dos preços praticados de igual ou semelhante objeto. Ou seja, o tema da capacitação não precisa ser necessariamente o mesmo, mas que possua relação com a matéria pretendida.

Além disso, é possível fazer cotações por meio de sítios eletrônicos especializados, bem como enviando pedidos formais de cotação para, no mínimo, 03 (três) fornecedores, com a descrição do objeto (tema da capacitação aspirada).

Ressaltamos que, em havendo melhor preço em empresa de maior distância, tal fato deve ser considerado quando do julgamento da melhor proposta.

Destacamos que a pesquisa de preços deve levar em consideração não apenas o tema da capacitação, mas também a qualificação dos profissionais a serem contratados, a fim de exercer uma melhor comparação das propostas.

Destarte, no caso em análise temos que a dispensa de licitação é a modalidade que melhor se amolda e atende aos requisitos legais da administração pública.

2.2.6. Da autorização da autoridade competente e limites de governança

O inciso VIII do já referido art. 72 da Lei 14.133/21 traz a exigência de instrução dos autos de contratação direta por dispensa de licitação a autorização da autoridade competente.



Desse modo, é de bom alvitre relembrar que as autoridades de cada órgão público são responsáveis pela governança das contratações e devem implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Isso porque adequada estrutura de governança constitui-se na primeira linha de defesa, materializada pelos servidores que nela atuam, subordinada inclusive ao controle social (art. 169, I, da Lei nº 14.133/21).

2.2.7. Das observações finais

Como condição de eficácia dos atos, relembra-se à administração para a necessidade de divulgação e manutenção à disposição do público do ato que autoriza a contratação direta ou do extrato decorrente do contrato em sítio eletrônico oficial.

2. CONCLUSÃO

Diante do exposto, é o presente parecer referencial para que seja utilizado nos casos concretos que se amoldem integralmente às recomendações ora apresentadas relativas às contratações diretas, por dispensa de licitação, para fins de capacitação de vereadores por, com fundamento no art. 75, II, da Lei 14.133, de 2021.

Cumpre reiterar que o escopo desta manifestação jurídica referencial é orientar quanto às exigências legais para a prática do ato administrativo tratado neste opinativo, sob o aspecto jurídico-formal. Isso porque, conforme já exposto, foge à competência legal desta Procuradoria examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos.

Assim sendo, cabe ao gestor decidir se os elementos encartados nos autos atendem ao interesse público e aos princípios constitucionais da administração pública, pois como afirmava o jurista que marcou a história do Brasil, Dr. Miguel Seabra Fagundes, “**administrar é aplicar a lei de ofício**”.

Quinta do Sol/PR, 31 de outubro de 2.025.

Rejane Rabelo Zwielewski Gomes
Procuradora Parlamentar