



Processo: 852/2026 - Requerimento de Curso/Treinamento nº 4/2026

Fase Atual: Para Elaborar Parecer Requerimento de Curso

Ação Realizada: Parecer(s) Emitido(s)

Próxima Fase: Dar Providência

De: **Procuradoria Geral**

Para: **Presidência**

I - RELATÓRIO

Submetido à apreciação desta Procuradoria Jurídica, o presente processo trata de Requerimento de Curso/Treinamento destinado a contratação de *"Contratação de empresa especializada para a realização de curso de capacitação, na modalidade presencial (in company), com o tema "Inteligência Artificial Aplicada ao Legislativo Municipal: Ferramentas Práticas para Vereadores, Assessores e Servidores"*, promovido pelo DPCC – Cursos e Treinamentos Ltda, no período de 30 a 31 de julho de 2026. O regime legal aplicado encontra-se disciplinado pela Lei nº 14.133/2021, que regula as licitações e contratos administrativos no âmbito da Administração Pública, encontrando-se a demanda formalizada e instruída, conforme elementos constantes dos autos e requerendo a incidência do procedimento de Inexigibilidade de Licitação, fundamentado no art. 74, inciso III, "f" da Lei nº 14.133/2021.

No caso sob exame, verifica-se que o processo se encontra formalmente instruído com os seguintes documentos: Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 02-04), Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls. 05-09), Termo de Referência – TR (fls. 10-21), Documentação ligadas ao curso, certidões (fls. 22-80), Autorização da Autoridade Competente (fl. 83), Cadastro no Sistema de Compras (fl. 84-85) e juntada de nota de pré-empenho pelo Setor Contábil (fls. 86-87). Após, os autos foram remetidos para análise jurídica do procedimento licitatório e das minutas anexadas, nos termos do art. 53, §4º e art. 72, inciso III da Lei nº 14.133/2021.

Este é, pois, o breve relato que subsidia a presente manifestação jurídica.

II - REGIME CONSTITUCIONAL E LEGAL DAS LICITAÇÕES

A licitação pública, conforme dispõe o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, constitui regra geral para a celebração de contratos administrativos, admitindo-se, contudo, hipóteses excepcionais de contratação direta, nas modalidades de dispensa ou inexigibilidade, previstas expressamente na legislação de regência, especialmente na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

O artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 elenca as hipóteses de inexigibilidade de licitação, caracterizadas pela ausência ou inviabilidade de competição entre eventuais interessados. Nessas circunstâncias, o legislador admite que a Administração Pública, visando à celeridade e à eficiência na satisfação do interesse público, opte pela contratação direta. Ainda assim, é obrigatória a instauração de processo administrativo regular, devidamente formalizado, que demonstre a vantajosidade da proposta escolhida e assegure a legalidade de todo o procedimento.

A Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos instituiu normas que demandam regulamentação





interna pelos entes e órgãos públicos, a fim de viabilizar sua plena aplicação no âmbito de cada administração. No caso da Câmara Municipal de Itapemirim, tal regulamentação se deu por meio da Portaria nº 027, de 08 de fevereiro de 2024, a qual autorizou, no que couber, a adoção das disposições contidas nos Decretos Municipais nº 20.041, 20.042, 20.043, 20.044 e 20.045, todos datados de 1º de dezembro de 2023.

III – DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

No presente caso, a modalidade de contratação direta está lastreada na hipótese do artigo 74, inciso III, alínea f, da Lei nº 14.133/2021, que dispõe da contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais de notória especialização por meio de inexigibilidade de licitação, como visto a seguir:

“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; (...)

§ 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.

§ 4º 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.”

Sendo assim, o legislador não exigiu “graduação” ou “curso de especialização” para configurar a notória especialização, pelo contrário, elencou diversas situações capazes de assim fazê-lo, razão pela qual a administração deve priorizar a contratação pelo inciso III, alínea 'f', do art. 74, e, justificar com base nas características disponíveis para “notória especialização”.

Ressalte-se que a inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021 tem origem na ausência de parâmetros objetivos que possibilitem a comparação entre propostas, configurando, portanto, a inviabilidade de competição. Os requisitos estabelecidos pela norma incluem: a impossibilidade de competição; a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual; a qualificação do contratado como profissional ou empresa de notória especialização; a exclusão de serviços de publicidade ou divulgação; e a finalidade de promover treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal.

Dessa forma, a contratação direta de cursos, sejam eles abertos ou fechados (in company), bem como





seminários e congressos, com base no art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021, será admissível desde que comprovada a notória especialização do profissional ou da empresa contratada, o que permitirá concluir pela essencialidade dos serviços prestados para o pleno atingimento do objeto contratual.

A própria Lei nº 14.133/2021 classifica os serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal como serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, conforme disposto no art. 6º, inciso XVIII, alínea "f". Ademais, define-se como notória especialização a qualidade atribuída a profissional ou empresa cujo reconhecimento na área de atuação decorre de desempenho anterior, experiência, estudos, publicações, estrutura organizacional, equipe técnica ou outros elementos que permitam inferir a adequação e essencialidade dos serviços prestados à plena satisfação do objeto do contrato, nos termos do art. 6º, inciso XIX, e art. 74, § 3º, da mesma lei.

Importa salientar que a manutenção das condições de habilitação constitui requisito indispensável em todas as fases do processo de contratação, devendo ser observada pelas unidades competentes tanto na emissão da Nota de Empenho quanto na formalização de termos aditivos e na realização dos pagamentos correspondentes. Cumpre advertir, desde logo, que, ainda nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, é obrigatória a exigência de comprovação da habilitação do contratado no que tange aos aspectos essenciais à legalidade e regularidade da contratação, conforme preveem os arts. 72, inciso V, 91, § 4º, 92, inciso XVI e 161 da Lei nº 14.133/2021.

IV – ANÁLISE JURÍDICA DO PROCEDIMENTO

O presente parecer jurídico tem como escopo respaldar juridicamente o trâmite do processo administrativo de contratação, conferindo-lhe segurança jurídica quanto à legalidade do procedimento. Destaca-se que a análise empreendida se limita aos aspectos jurídicos envolvidos, não se estendendo à verificação de elementos técnicos, econômicos ou administrativos, nos moldes das orientações emanadas pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União (AGU).

Analizada a questão atinente ao enquadramento legal, nos termos do art. 74, inciso III, alínea f, da Nova Lei de Licitações e Contratos, compete, em primeiro plano, à unidade competente a verificação do cumprimento do procedimento previsto no art. 72 e respectivos incisos, conforme se segue:

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.

A análise do procedimento de contratação direta, exige a conjugação das disposições previstas na Lei Federal nº 14.133/2021 com as regulamentações expedidas no âmbito do Município de Itapemirim, especialmente o Decreto Municipal nº 20.041/2023. O referido decreto, conforme autorizado pela Portaria nº 027/2024 da Câmara Municipal, conferem diretrizes complementares aos dispositivos da legislação federal, estabelecendo etapas procedimentais, responsabilidades institucionais e instrumentos de controle para contratações diretas.

O Decreto Municipal nº 20.041/2023 regulamenta a fase preparatória das contratações, inclusive aquelas realizadas por dispensa de licitação, estruturando os atos preparatórios exigidos para a formalização do processo. O normativo trata, entre outros pontos, da elaboração e eventual dispensabilidade do Estudo Técnico Preliminar – ETP (arts. 7º a 12), do gerenciamento de riscos, incluindo mapa e matriz (arts. 13 a 17), da obrigatoriedade do Termo de Referência como instrumento vinculante (arts. 18 e 19), e da demonstração da compatibilidade orçamentária (arts. 24 a 28), sendo indispensável para o prosseguimento da contratação direta, a autorização formal da autoridade competente (art. 29).

Tais exigências dialogam com os requisitos legais previstos no artigo 72 da Lei nº 14.133/2021, fortalecendo o controle dos atos preparatórios e conferindo maior segurança jurídica às contratações diretas realizadas pela Administração. Há ainda a previsão no parágrafo único do artigo 25 do Decreto nº 20.041/2023, denotando a exigência de ateste do servidor que venha ratificar que os preços praticados estão adequados com os referenciais do mercado.

O ato normativo estabelece a compulsoriedade da elaboração do mapa e da matriz de riscos como parte do planejamento das contratações. Ainda que se admita a possibilidade de dispensa desses instrumentos em contratações de baixa complexidade, tal dispensa deve ser devidamente justificada e registrada no curso do processo administrativo. Assim, embora seja possível a dispensa, a Análise de Riscos, por outro lado, é obrigatória como estabelece o art. 18, inciso X da Lei nº 14.133/2021. Neste sentido, cabe ao setor competente informar formalmente, nos autos, o preenchimento dos requisitos legais ou a motivação para eventual não elaboração do gerenciamento de riscos em cada caso.

Dentre as disposições do referido decreto, destaca-se o artigo 22, que impõe exigências específicas para os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. O dispositivo prevê:

"Art. 22 – Os procedimentos administrativos inerentes à dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser formalizados pelo Ente/Órgão, incluindo-se nos projetos básico e/ou termos de referências, conforme o caso, os elementos seguintes, além do que consta no disposto no art. 19 e 21, este regulamento:

I. Fundamentos da contratação direta, mediante justificativa adequada relativamente à inexigibilidade ou dispensa de licitação, discriminando a cominação legal a que se quadra o caso específico na legislação em viro;"





No caso em exame, observa-se que o Termo de Referência acostado aos autos contempla a justificativa formal exigida pelo inciso I do artigo 22, especialmente no tocante à indicação expressa do enquadramento legal da hipótese de contratação direta.

Por fim, destaca-se a necessidade de compatibilização do objeto da contratação com o Plano Anual de Contratações da Câmara Municipal de Itapemirim, conforme exigido pelo artigo 18 do Decreto nº 20.041/2023. A vinculação aos planejamentos estratégicos da Administração Pública reforça a eficiência do gasto público e resguarda o interesse coletivo.

V – PESQUISAS DE PREÇOS E REGULAMENTAÇÃO APLICÁVEL

A pesquisa de preços constitui elemento essencial na fase preparatória das contratações públicas, estando disciplinada no artigo 23 da Lei nº 14.133/2021. No âmbito desta Casa de Leis, a matéria é objeto de regulamentação específica pelo Decreto Municipal nº 20.044/2023, aplicável a processos licitatórios e contratações diretas, por força da Portaria nº 027/2024. O decreto dispõe sobre os procedimentos, critérios, parâmetros e metodologias que devem ser observados para a elaboração e formalização da pesquisa de preços, assegurando a compatibilidade com os valores praticados no mercado e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

Nas contratações realizadas por inexigibilidade de licitação, em que inexiste a possibilidade de competição entre fornecedores, não se aplica a pesquisa de mercado nos moldes adotados nos demais procedimentos licitatórios. Todavia, é recomendável que a Administração Pública proceda, ao menos, à verificação dos valores praticados por outros órgãos ou entidades públicas em aquisições semelhantes, como forma de subsidiar a razoabilidade do preço contratado.

A contratação direta, mesmo nos casos de inexigibilidade, exige a devida justificativa do preço, nos termos do art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021. Dessa forma, cabe à Administração comprovar que o valor contratado está compatível com os preços praticados no mercado, especialmente com base em contratações similares realizadas por entes públicos, de modo a evitar eventual sobrepreço ou superfaturamento, em observância, ainda, ao disposto no § 4º do art. 23 da referida norma.

Art. 23. (...)

§ 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.

Cabe registrar que, em se tratando de contratação fundamentada em inexigibilidade de licitação, não se objetiva a comparação entre os preços propostos pela contratada e os valores médios de mercado, tendo em vista que o objeto já foi previamente caracterizado como único e indispensável para o atendimento das necessidades específicas da Administração.

Diante disso, incumbe à Administração solicitar à futura contratada informações relativas aos valores praticados em contratações anteriores com outros órgãos ou entidades, inclusive quanto a eventuais descontos concedidos, de modo a atender ao disposto no § 4º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021,





devendo tais elementos ser devidamente comprovados por meio da juntada de documentação pertinente aos autos, como notas fiscais, contratos e instrumentos congêneres.

VI – ANÁLISE TÉCNICA DOS DOCUMENTOS INSTRUTORES

O presente tópico tem por finalidade analisar os documentos que compõem a fase preparatória do procedimento de contratação direta, especialmente o Documento de Formalização da Demanda (DFD), o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Termo de Referência (TR), os quais estruturam a necessidade, justificam a contratação e orientam tecnicamente a futura execução contratual.

Em análise das informações contidas no DFD, ETP e TR, depreende-se que, em linhas gerais, os autos trazem os requisitos previstos na legislação federal e nas normas regulamentares locais. Nos termos do Decreto Municipal nº 20.041/2023, a elaboração do mapa e da matriz de riscos é, em regra, compulsória, admitindo-se sua dispensa apenas nos casos de baixa complexidade, desde que formalmente justificada nos autos. Além disso, a Análise de Riscos constitui elemento obrigatório, conforme previsto no art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133/2021.

Insta salientar que, nos casos de entrega imediata do objeto, o contrato administrativo pode ser substituído por instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. Todavia, tais instrumentos devem conter, no que couber, os elementos contratuais exigidos pelo art. 92 da Lei nº 14.133/2021, conforme determina o §1º do art. 95 do mesmo diploma legal.

Quando a contratação se enquadrar no limite de valor da dispensa do inciso II do art. 75 da Lei 14.133/2021, o instrumento de contrato poderá ser substituído por outro documento hábil (como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço), consoante Orientação Normativa da AGU nº 84/2024.

VII - CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 53, §4º e do art. 72, inciso III da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria Jurídica manifesta-se pela legalidade da contratação direta constante dos autos do processo em epígrafe, desde que observados os apontamentos técnicos deste parecer, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea "f" da referida lei.

Itapemirim-ES, 16 de julho de 2026.

Eduardo Augusto Viana Marques
Procurador Geral

Tramitado por: Eduardo Augusto Viana Marques - Procurador Geral

