

## ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

**PARECER N°** : (vide numeração no sistema)  
**PROTOCOLO TC** : 003689/2024  
**INTERESSADO** : Tribunal de Contas do Estado de Sergipe  
**ASSUNTO** : Inexigibilidade de Licitação – Contratação de serviços técnicos especializados

**EMENTA:** INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS. ART. 74, INCISO III, ALÍNEA “F”, DA LEI FEDERAL N. 14.133/2021. NATUREZA DA CONTRATAÇÃO ENGLOBA O CONCEITO DE TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. OPINATIVO PELA POSSIBILIDADE E LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO POR VIA DO PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

### I. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f” da Lei n. 14.133/21, da SAULO ALVES DAVID-ME – CONSULICITACAO, objetivando a “Capacitação referente a Nova Lei de Licitações e Contratos, com formação de agentes de contratações com simulações práticas no sistema do Compras.gov, em formato online, visando a inscrição de 20 servidores do Tribunal de Contas do Estado”.

Consta do Expediente: Documento de Formalização de Demanda (fls. 1/3 e 90/91); Estudo Técnico Preliminar (fls. 4/10); Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral (fl. 11); Certidões Negativas (fls. 12/18, 65/70 e 102/109); Declaração do SICAF (17/18); Pesquisa de Preço (fls. 19/36 e 80); Contrato Social (fls. 37/39 e 110/112); Atestados de Capacidade Técnica (fls. 40/54); Detalhamento de Execução Orçamentária (fl. 61); Autorização da Autoridade Competente (fl. 64); Proposta Comercial (fls. 71/78); Declaração de Inexistência de empregados menores (fl. 79); Termo de Referência (fls. 81/89); Nomeação de Agente de Contratação (fls. 94/100);

## **ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA**

Declaração de vedação ao exercício da função de agente de contratação (fls. 101);  
Minuta do Relatório do Agente de Contratação (fls. 113/114).

Ao final, esta Assessoria Jurídica foi instada a se manifestar em cumprimento ao que preleciona o parágrafo único, do art. 53 § 4º da Lei nº. 14.133/21<sup>1</sup>.

É o que basta para o relatório.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **II.1 Disposições Gerais**

Inicialmente, incumbe-nos esclarecer que o mister da Assessoria Jurídica não abrange a análise da conveniência e da oportunidade da realização de qualquer ato de gestão, seja no seu aspecto econômico, seja no seu aspecto administrativo, aspectos estes denominados de mérito administrativo, cuja responsabilidade está adstrita ao administrador público.

Nesse piso, dizemos que compete à Assessoria Jurídica da Presidência a análise dos aspectos jurídicos dos questionamentos realizados, tudo isso com base nas informações e documentos constantes nos autos, cuja veracidade é presumida, por força do disposto no art. 19, II da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, não lhe cabendo analisar aspectos de natureza técnica ou administrativa relacionados ao objeto do termo a ser verificado.

### **II.2 Da Inexigibilidade de Licitação**

Licitação é o procedimento administrativo por intermédio do qual os órgãos e entes da Administração Pública, direta ou indireta, alienam seus bens, contratam

---

<sup>1</sup> Lei nº 14.133/2021. § 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

## ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

obras e serviços, adquirem coisas, na acepção civilista do termo, sempre salvaguardando a ampla concorrência entre os interessados e se buscando a proposta mais vantajosa aos interesses da coletividade.

É cediço que a Administração Pública não pode realizar seus atos livremente, razão pela qual se afirma que o poder é discricionário, contudo vinculado às normas legais, porquanto o agente público não possui a liberdade para contratar com quem lhe aprouver.

De mais a mais, a regra preponderante é da obrigatoriedade de licitar, seja para aquisição de bens ou para contratação de prestação de serviços para a Administração, sendo determinação constitucional inserta no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal.

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:

XXI - **ressalvados 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).

Em casos como tal, todavia, lembrando ainda estar em vigor a imperiosa necessidade de prévia licitação, a própria legislação prevê casos em que a Administração Pública poderá fazer prescindir o processo licitatório, atendendo ao binômio conveniência e oportunidade.

Ademais, caracteriza ilícito penal a realização de dispensa ou inexigibilidade de licitação, exceto aquelas expressamente previstas em lei, como é o caso em comento.

Como se disse, exceções à regra geral do dever de licitar, a Lei Federal n. 14.133/2021, dispôs, de forma expressa, sobre os casos em que o administrador

## ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

poderá realizar a contratação/aquisição direta, através de processos de dispensa ou inexigibilidade.

A melhor doutrina, destarte, conceitua as formas de contratação direta, como sendo a possibilidade de celebração direta de contrato entre a Administração e o particular, nos casos estabelecidos pelo art. 75 da Lei 14.133/2021, enquanto a inexigibilidade de licitação ocorre quando há inviabilidade de competição, ou seja, impossível de ser realizada, sendo esse seu traço nodal, na forma declinada do art. 74, da legislação citada, quando dispõe que “é inexigível a licitação quando inviável a competição”.

Ressalve-se ainda que, no caso de inexigibilidade, caberá ao administrador no uso da discricionariedade, a escolha da realização ou não da licitação, observado, contudo, o interesse público aliado aos princípios que norteiam a Administração Pública, a saber: a legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade, proporcionalidade e razoabilidade.

Definida a contratação por inexigibilidade e enquadrada esta nas hipóteses do citado art. 74, deverá ainda o gestor motivar a sua escolha demonstrando a necessidade e as vantagens para o interesse público, inclusive quanto ao benefício do processo licitatório.

Acrescente-se aqui que a inviabilidade de competição na contratação de cursos não reside, de *per se*, na exclusividade, mas, sobretudo, na impossibilidade de haver critérios objetivos numa licitação. Corroborando com essa assertiva, o Tribunal de Contas da União - TCU já se manifestou nos seguintes termos, *in verbis*:

[...] Isso porque cada possível instrutor tem características próprias, incomparáveis, como experiência anterior, currículo, áreas de especialização, publicações, etc. Como admitir que o menor preço possa ser um bom critério para a escolha? (TCU- Decisão nº 439/98)

\* \* \*

[...] São tantas as variáveis que influem na definição do perfil ideal dos professores e instrutores adequados a cada caso, que dificilmente se pode defender a tese de que haja efetiva viabilidade de licitação para formalizar tais contratos." (TCU- Decisão nº 747/97).

## ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

No caso em exame, conforme outrora apresentado, a contratação enquadra-se na hipótese prevista no dispositivo acima, da legislação licitatória. Isso se deve à natureza da contratação proposta, afinal, cursos, capacitações, palestras, seminários ou simpósios possuem características próprias e previamente fixadas pelo particular que o executará, tais como o instrutor, o conteúdo, o local de execução, as datas, os horários.

Naturalmente, o curso é dotado de características únicas, impossíveis de serem comparadas às de outras soluções, razão pela qual, salvo melhor juízo, a inexigibilidade é hipótese que melhor se amolda.

Nesse caso, o critério objetivo de julgamento, assim entendido como aquele que conduz por si só à proposta indiscutivelmente mais vantajosa, não pode ser fixado.

Isso porque a formatação de um curso depende de aspectos impassíveis de comparação, tais como o conteúdo, a data de realização, a metodologia empregada, os recursos didáticos, a capacidade dos professores/palestrantes, entre outros. Enfim, trata-se de hipótese em que a competição se mostra inviável por não ser possível comparar coisas desiguais.

Ciente de que a inexigibilidade deriva da inviabilidade de competição, passemos a uma breve análise do instituto nos parágrafos subsequentes.

A Lei 14.133/2021 forneceu um elenco de diversas hipóteses daquilo que caracteriza inviabilidade de competição, constante no art. 74, a saber:

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

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:

## ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

- 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;
- IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;
- V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

O rol do dispositivo acima citado induz à conclusão de situações em que não se encontram presentes os pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa, contemplando situações cuja complexidade torna impossibilitado o delineamento por regras legais.

Referido artigo, em seu inciso III, prevê a possibilidade de inexigibilidade para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização e sua alínea “f” dispõe sobre “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”.

O critério da “especialização” identifica uma capacitação maior do que a usual e comum e é produzida pelo domínio de uma área restrita, com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão. É o que se depreende do §3º, do art. 74, vejamos:

§ 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,

## ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

No que se refere “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”, presume-se necessário haver vínculo de pertinência entre os serviços de treinamento ou aperfeiçoamento e a atividade desempenhada pelo agente público, sendo que, no caso, o Curso visa justamente habilitar e capacitar os membros e servidores deste Tribunal quanto ao exercício do seu labor.

Aliada a essas considerações, essencial retornar à análise do art. 74, III, da Nova Lei de Licitações, que dispõe ser possibilitada a inexigibilidade para contratação de serviços técnicos (cujo conceito, como vimos, abarca treinamento e aperfeiçoamento de pessoal) de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

A “natureza singular” visa evitar a generalização da contratação direta para todos os casos enquadráveis no inciso III. Como destaca o doutrinador JUSTEN FILHO, “é imperioso verificar se a atividade necessária à satisfação do interesse sob tutela estatal é complexa ou simples, se pode ser reputada como atuação padrão e comum ou não”.

Como solução, dispõe que “a natureza singular resulta da conjugação de dois elementos, entre si relacionados. Um deles é a excepcionalidade da necessidade a ser satisfeita. O outro é a ausência de viabilidade de seu atendimento por parte de um profissional especializado padrão”.

A “notória especialização”, por sua vez, tem contornos mais objetivos. Consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade.

Nos dizeres de JUSTEN FILHO, “isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades,

## ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante”.

No que se refere à “notoriedade”, não há exigência no tocante ao público em geral, mas que o conjunto dos profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização.

*In casu*, vê-se que a SAULO ALVES DAVID-ME - CONSULICITACAO, demonstrou ter em seu rol de objetivos promover a realização de cursos de atualização e aperfeiçoamento, e demais eventos similares, detentora de experiência na área em que atua, pois, a mesma exerce suas atividades desde 28/09/2017, como também do palestrante que irá ministrar o curso, conforme currículo carreado aos autos.

Logo, cabe à Administração, desde que movida pelo interesse público, utilizar da discricionariedade, que lhe foi conferida pela lei, para a escolha do melhor profissional.

Veja-se, ainda, a lição de Justen Filho, 2021, *in verbis*:

A modalidade mais evidente de inviabilidade de competição é aquela derivada da ausência de alternativas para a Administração Pública. Se existe apenas um único produto em condições de atender à necessidade estatal, não há sentido em realizar licitação. Isso seria um desperdício de tempo realizar a licitação. (p. 963)<sup>2</sup>.

Consoante se depreende dos documentos carreados ao expediente, trata-se de serviço de natureza singular, porquanto faz referência à contratação de empresa especializada para ministrar o curso sobre “Capacitação referente a Nova Lei de Licitações e Contratos, com formação de agentes de contratações com simulações práticas no sistema do Compras.gov, em formato online, visando a inscrição de 20 servidores do Tribunal de Contas do Estado”, em que é impossível a fixação de um

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO. Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 2021.



## **ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA**

critério objetivo de julgamento, havendo nítida possibilidade de inexigibilidade de licitação.

Por conseguinte, fora demonstrado o interesse público na contratação em tela, haja vista que está presente o vínculo de pertinência entre o treinamento e a atividade desempenhada pelo agente que irá realizá-lo.

Assim, o caso em análise apresenta atendimento pleno aos requisitos suscitados: trata-se de “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”, enquadrando-se como serviço técnico; a “singularidade”, por vez, é evidente, a “notória especialização”.

### **II.3 Da instrução do Procedimento**

O art. 72 da Lei n. 14.133/2021, regra que a instrução do processo de inexigibilidade, quando for o caso, deverá cumprir uma série de requisitos, 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.

## **ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA**

Em face disso, procedemos à análise do expediente, detectando, na oportunidade, a abertura de processo administrativo, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, em conformidade com as disposições constantes no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, detalhados da seguinte maneira:

- a) Documento de formalização de demanda (DFD): Consta nas fls. 1/3 e 90/91 a necessidade do setor demandante, formalizada com a indicação específica do objeto pretendido, amparado pelo Estudo Técnico Preliminar (fls. 4/10), e Termo de Referência (fls. 81/89), acostados pela Diretoria Administrativa e Financeira;
- b) Estimativa da despesa: Conforme a Nova Lei de Licitações e Contratos, a estimativa de preços para a contratação direta deve seguir as diretrizes do art. 23, que aborda a estimativa de preços no processo licitatório. O detalhamento de execução orçamentária (fl. 61) evidencia a compatibilidade da reserva orçamentária com o valor que se pretende contratar;
- c) Comprovação de habilitação e qualificação mínima necessária: Comprovante de Inscrição e de Situação Cadastral (fl. 11), Certidões Negativas (fls. 12/18, 65/70 e 102/109), Contrato Social (fls. 37/39 e 110/112), Declaração do SICAF (17/18); Declaração de Inexistência de empregados menores (fl. 79), atestam o preenchimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínimos necessários para a contratação, em conformidade com a legislação;
- d) Razão da escolha do contratado e inviabilidade de competição (Art. 74, §3º da Lei 14.133/2021): A administração pública, em atenção ao princípio da motivação, destaca os fatores que fundamentam a escolha do fornecedor, no caso em tela, se trata de notória especialização, conforme Atestados de Capacidade Técnica às fls. 40/54;
- e) Justificativa do preço: respaldado pela compatibilidade com valores praticados, conforme Notas Fiscais e Contratos de serviços similares prestados para outras instituições. (fls. 19/36 e 80);

## **ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA**

- f) A autorização da autoridade competente encontra-se na fl. 64, com a subscrição da Presidente desta Corte de Contas.

Visto isso, é de concluir que o processo de contratação direta está devidamente instruído com os documentos exigidos no art. 72 da Lei nº 14.133/21, que o objeto da contratação está em conformidade com as disposições do artigo 74, III, alínea “f”, do mencionado diploma legal (contratação direta, por inexigibilidade de licitação, nos eventos de workshop em licitações eletrônicas e o curso de dispensa eletrônica, ambos no formato online a ser ministrado pelo professor Saulo Alves David), e que o valor proposto na avença **de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais)** apresenta consonância com os requisitos legais para a Inexigibilidade de Licitação, respeitando os parâmetros estipulados para contratos dessa natureza.

Feitas tais considerações, entendemos pela correta instrução processual, podendo a Administração, no uso de suas atribuições, ao exame do mérito administrativo, proceder à contratação em tela.

### **III. OPINATIVO**

Ante o exposto, com base no arcabouço fático e documental apresentado, considerando os institutos jurídicos aplicáveis, esta Assessoria Jurídica, opina pela **viabilidade da presente contratação direta**, por inexigibilidade de licitação, devendo-se observar as imposições legais pertinentes ao caso, dispostas na lei de regência, merecendo o procedimento ter continuidade no seu trâmite, todavia, com a condição de que, até o ato da assinatura, seja observada a manutenção de todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação (art. 92, XVI, Lei nº 14.133/2021), com revisão das certidões ou documentos cuja validade por ventura venham a expirar.

Destaca-se que a autenticidade das informações e documentos constantes do Expediente, assim como a especificação do objeto, é de inteira responsabilidade



## **ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA**

da autoridade requisitante, além de que os documentos juntados devem sempre ser assinados pelos agentes que os juntaram à papeleta.

É o parecer, sem embargos de posicionamentos contrários, os quais, desde já, respeitamos.

Encaminhe-se o presente expediente à **Diretoria Administrativa e Financeira - DAF** para análise e providências de estilo.

Aracaju, segunda-feira, 22 de abril de 2024.

**Priscilla Cristine Porto Leó Costa**  
Chefe da Assessoria Jurídica da Presidência  
Matrícula nº 2.021  
OAB/SE nº 5.698