



FL N° 96

JR.

**Itabaiana** CÂMARA DE  
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

## PARECER JURÍDICO N° 11/2026

**Ref.:** INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO n° 02/2026 – Aquisição de 15 (doze) inscrições para o evento “Gestão Municipal de Resultados na Prática: Governança eficiente e gestão responsável na prática do Vereador” na cidade de Maceió/AL, de 24 a 27 de abril de 2026.

ANÁLISE JURÍDICA. DIREITO ADMINISTRATIVO.  
LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONGRESSO.  
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO III,  
ALÍNEA “F” DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.  
PELA LEGALIDADE DO PROCEDIMENTO.

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de análise dos aspectos legais do procedimento tombado sob a nomenclatura “**INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N° 02/2026**”, no qual a **CÂMARA DE VEREADORES DE ITABAIANA/SE** objetiva a “Aquisição de 15 (quinze) inscrições para o evento “Gestão Municipal de Resultados na Prática: Governança eficiente e gestão responsável na prática do Vereador” na cidade de Maceió/AL, de 24 a 27 de abril de 2026.

Em consulta realizada ao **PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL – PCA** de 2026 deste **Poder Legislativo**, existe a estimativa do custo de **R\$ 90.000,00 (noventa mil reais)** para “*ATENDER ÀS NECESSIDADES DOS SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITABAIANA NO TOCANTE A CONTRATAÇÃO DE PALESTRANTES E AQUISIÇÃO DE INSCRIÇÕES EM CURSOS EXTERNOS*”.

Compõem o processo administrativo as certidões negativas da empresa que irá ministrar o curso, assim como os currículos dos palestrantes.

Os autos seguem a esta Procuradoria para opinião da legalidade do procedimento.

**É o breve relatório. À fundamentação.**

### 2. FUNDAMENTAÇÃO

Já sob a égide da antiga **Lei de Licitações e Contratos – Lei n° 8.666/93** – existia posicionamento pacífico de que a análise do órgão de assessoramento jurídico deveria tão somente se



FL N° 97

J.R.

**Itabaiana** CÂMARA DE  
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

restringir aos aspectos legais-formais, não cabendo ao parecerista adentrar no mérito da contratação, haja vista ser esta uma prerrogativa do gestor público lastreada na oportunidade e na conveniência, no caso do **Presidente da Câmara de Vereadores de Itabaiana/SE**.

Neste sentido, merece menção a fundamentação do **Min. Gilmar Mendes, do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF, no HC 171.576, publicado em 05.06.2019:**

“[...]”

É que, no processo licitatório, não compete ao assessor jurídico averiguar se está presente a causa de emergencialidade, mas apenas se há nos autos, decreto que a reconheça. **Sua função é zelar pela lisura sob o aspecto formal do processo, de maneira a atuar como verdadeiro fiscal de formalidades.**” (grifo nosso)

Na mesma linha de raciocínio encontra-se o **Enunciado 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:**

**“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável.** Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto”. (grifo nosso)

A **Nova Lei de Licitações e Contratos – Lei nº 14.133/2021** – reforça o entendimento da limitação do **Assessor Jurídico** aos aspectos formais ao determinar que a análise jurídica se dará ao final da fase preparatória para o controle de legalidade, ou seja, antes da exteriorização do procedimento com a publicação do edital.

**Art. 53, caput:** Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

Desta maneira, reafirma-se que a análise se restringirá aos aspectos legais.

Quando da necessidade para contratar ou executar obras, serviços ou reformas, o Poder Público deve observar um procedimento rigoroso e determinado para a realização de tais atividades. Este procedimento se chama licitação.



Segundo o renomado professor Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>1</sup>:

“licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.”

O procedimento da licitação está previsto em **Nossa Constituição Federal**, em seu **art. 37, inciso XXI**:

“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.”

E também reiterado no **art. 175 da Nossa Carta Magna**:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Todavia, o ordenamento jurídico pátrio, ao mesmo tempo em que impõe a obrigatoriedade da licitação, mitiga-a quanto a determinados bens ou serviços, tendo em vista a existência das hipóteses de contratação direta – por dispensa ou por inexigibilidade. Aliás, ressalte-se que o **inciso XXI, art. 37 da Constituição Federal** – supramencionado - inicia fazendo ressalvas a casos específicos que não precisam ser licitados.

No caso em estudo, serão realizados esclarecimentos acerca da inexigibilidade da licitação como forma de manter a objetividade do presente parecer, tendo em vista que é deste instituto que trata o procedimento apresentado.

Por inexigibilidade, o renomado doutrinador **DIRLEY DA CUNHA JUNIOR** explica<sup>2</sup>:

“A **inexigibilidade** é exceção à obrigatoriedade da licitação que consiste na ausência do próprio pressuposto lógico da licitação que é a existência de competição, seja porque só existe um objeto (objeto singular), seja porque só existe uma pessoa que possa atender às

1 *Curso de Direito Administrativo*. Editora Malheiros. 33ª ed, 2016, São Paulo, p.540

2 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. Curso de Direito Administrativo. 21ª ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 574.



necessidades da Administração (produtor, empresa ou representante comercial exclusivos). Assim, a licitação é inexigível quando inviável a competição.”

Nesta linha de raciocínio, o mestre **MARÇAL JUSTEN FILHO** diz<sup>3</sup>:

“A expressão ‘inviabilidade de competição’ indica situações em que não se encontram presentes os pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa. 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. As considerações acima permitem configurar a inexigibilidade como situação em que a licitação, tal como estrutura legalmente, torna-se a via inadequada para obtenção do resultado pretendido. São hipóteses em que a licitação não cumpre a função a ela reservada (seleção da proposta mais vantajosa) porque sua estrutura não é adequada a tanto.”

**(grifo nosso)**

Portanto, a chave para a adoção da inexigibilidade é a inviabilidade da competição diante da singularidade do objeto contratado ou porque o serviço é prestado somente por uma única pessoa.

No caso em estudo, o objeto da licitação se amolda a hipótese do Art. 74, inciso III, alínea “f”, o qual diz:

“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;”

Dito isto, passemos a análise dos requisitos da inexigibilidade:

## **2.1. DOS DOCUMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA – ARTIGO 72 DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.**

Quando da possibilidade de contratação direta como a que esta Câmara de Vereadores está realizando, o Legislador determinou que fossem obrigados os documentos listados no **art. 72 da Lei nº 14.133/2021**.

**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:

---

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters. 2023, p. 997.



FLNº 100

JR.

**Itabaiana** CÂMARA DE  
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

- 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.

Cumpre salientar, o procedimento de inexigibilidade de licitação em razão da singularidade do fornecedor não possui fase externa tradicional, isto é, aquela que se inicia com a publicação de edital até porque, repete-se, a competição neste caso é inviável.

Logo, todos os documentos acima listados já são de conhecimento deste parecerista, o qual opinará sobre eles.

### **2.1.1. DO DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA – DFD.**

Neste momento, a Administração Pública identifica a existência de uma necessidade a ser atendida através da elaboração do **Documento de Formalização de Demanda – DFD**, passo inicial do procedimento licitatório.

Em que pese anterior a **Lei nº. 14.133/2021**, a **Instrução Normativa nº. 05/2017 do Ministério do Planejamento** disciplina alguns requisitos a estarem presentes na **DFD**: Justificativa da necessidade da contratação, quantidade do serviço a ser contratado, previsão de data de início dos serviços e indicação de membro da equipe de planejamento e se necessário o responsável pela fiscalização.

De bem observar, todos os pontos listados se fazem presentes de maneira detalhada, demonstrada a necessidade de contratação de empresa diante da singularidade do objeto concreto: congresso a ser realizado na cidade de Maceió/AL, de 24 a 27 de abril de 2026.



FL N° 101  
J.R.

**Itabaiana** CÂMARA DE  
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

**2.1.2. DA ANÁLISE DE RISCOS E DO TERMO DE REFERÊNCIA.**

Quanto a análise de riscos realizada, documento fundamental para garantir a eficiência, economicidade e legalidade do processo, todos os apontados possuem sugestões de ações corretivas a serem adotadas.

Por fim, quanto ao termo de referência, possui todas as exigências previstas, nos termos do **art. 6º, inciso XXIII, da Lei de Licitações**<sup>4</sup>. Isto é, há a expressa indicação do serviço que a contratada terá que executar: ministrar palestras.

**2.1.3. DA ESTIMATIVA DA DESPESA.**

No tocante ao inciso II – estimativa de preços – trata-se do valor pago para cada inscrição efetuada. Como uma única inscrição custa **R\$ 1.000,00 (mil reais)** e foram 15 inscritos, a Câmara Municipal terá uma despesa de **R\$ 15.000,00 (quinze mil reais)**.

O valor a ser considerado da despesa deve ser avaliado a partir do custo unitário da inscrição, ou seja, **R\$ 1.000,00 (mil reais)**. Ressalte-se que tal montante guarda estreita consonância

---

4 **XXIII** - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;



FL N° 102  
ER

**Itabaiana** CÂMARA DE  
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

com os valores praticados em inscrições pagas anteriormente por esta Câmara Municipal, bem como por outras localidades que despenderam a mesma cifra para seus respectivos inscritos.

#### **2.1.4. DEMONSTRAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DA PREVISÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS COM O COMPROMISSO A SER ASSUMIDO.**

A Câmara Municipal juntou documento em que atesta a disponibilidade orçamentária e financeira para custear o contrato avençado. Além de uma exigência prevista na Lei de Licitações, a obrigatoriedade de tal declaração também encontra amparo na **Lei de Responsabilidade Fiscal**<sup>5</sup>.

#### **2.1.5. COMPROVAÇÃO DE QUE O CONTRATADO PREENCHE OS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO MÍNIMA NECESSÁRIA**

A partir do **art. 62 da Nova Lei de Licitações**, encontram-se disciplinados os requisitos necessários de habilitação: **a) Jurídica; b) Técnica; c) Fiscal, social e trabalhista e; d) econômico-financeira.**

Com relação a habilitação jurídica, há o contrato social da empresa com o documento pessoal da sua sócia.

Quanto a habilitação técnica, a capacidade para prestar o serviço, neste ponto merece um olhar mais atento. Isto porque, logicamente, no caso em específico, o mais importante é analisar quem são os palestrantes, afinal de contas são estes os responsáveis a verificar os requisitos necessários a contratação direta pela via da inexigibilidade, não a empresa contratada, que figura como intermediadora.

Sobre isto, convém transcrever trechos da **Nova Lei de Licitações**:

---

**5 Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

**II** - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Página 7 de 10



FLNº 103

JPR.

**Itabaiana** CÂMARA DE  
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

**Art. 67.** A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a:

**II** - certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho profissional competente, quando for o caso, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, bem como documentos comprobatórios emitidos na forma do § 3º do art. 88 desta Lei;

§ 3º Salvo na contratação de obras e serviços de engenharia, as exigências a que se referem os incisos I e II do **caput** deste artigo, a critério da Administração, poderão ser substituídas por outra prova de que o profissional ou a empresa possui conhecimento técnico e experiência prática na execução de serviço de características semelhantes, hipótese em que as provas alternativas aceitáveis deverão ser previstas em regulamento.

**Art. 74, § 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.

Precisa-se fazer análise conjunta dos supracitados artigos.

Em casos de inexigibilidade por “*serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual*”, a Lei reforçou a necessidade de ser executado por profissionais ou empresas de “*notória especialização*”. Para dirimir dúvidas sobre o conceito de “*notória especialização*”, o novo regramento de Licitação e de Contratos Administrativos definiu a sua extensão, conforme já avistado anteriormente no §3º do Art. 74.

Ponto de interseção entre os Arts. 67, inciso III e §3º e 74, §3º, no sentido de que a notória especialização pode ser comprovada através de certidões ou atestados que demonstrem o conhecimento no campo da sua especialidade.

Ao analisarmos o conjunto documental e os currículos acostados a este processo, observa-se que o corpo docente é composto por profissionais de **notória especialização** e elevada titulação acadêmica.

A presença de palestrantes com **doutorado**, como a Dra. Helenice de Moraes, e profissionais com vasta experiência em Tribunais de Contas e procuradorias, como o Dr. Diógenes Tenório, eleva o nível técnico da capacitação. Tal expertise é fundamental para que os agentes públicos desta Casa recebam orientações pautadas no que há de mais atual na doutrina e jurisprudência administrativa.



FL N° 104

PR.

**Itabaiana** CÂMARA DE  
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

Além dos temas abordados, o evento proporcionará um intercâmbio entre os vereadores de diferentes locais, proporcionando um melhor conhecimento sobre realidades diversas e soluções adotadas.

Assim, ao sentir desta **PROCURADORIA**, o requisito técnico está preenchido perante a experiência dos instrutores através das certidões juntadas.

No tocante ao quesito fiscal, social e trabalhista, as declarações solicitadas no **art. 68 da Lei de Licitações**<sup>6</sup> estão presentes através das certidões juntadas, logo preenchido também este requisito.

Por fim, quanto ao requisito econômico, consta a juntada da certidão judicial negativa de falência. Com relação ao balanço patrimonial, esta documentação é dispensada por se tratar de contratação direta, nos termos do **Art. 70, inciso III, da Lei nº. 14.133/2021**.

#### **2.1.6. RAZÃO DA ESCOLHA DO CONTRATADO E JUSTIFICATIVA DE PREÇO;**

Já dito repetidas vezes, o preço unitário da inscrição de **R\$ 1.000,00** mostra-se plenamente compatível não apenas com o mercado, mas sobretudo com o **alto quilate intelectual** dos palestrantes, configurando uma contratação pautada na qualidade e na eficiência do gasto público.

Devidamente justificado o preço, conforme orientação exposta na **Instrução Normativa – SEGES/ME nº. 65/2021**:

**Art. 7º** Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

---

**6 Art. 68.** As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:  
I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);  
II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;  
III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;  
IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;  
V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;  
VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.



**Itabaiana** CÂMARA DE  
CASA DAS LEIS, CASA DO POVO

FL N° 105

J.R.

§ 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pelo futuro contratado, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Também é este o posicionamento da **ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO – AGU** por meio da sua **Orientação Normativa 17/2011**:

“A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futuro contratado junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos.”

**É a fundamentação. À conclusão.**

### 3. CONCLUSÃO.

Por todo o exposto, esta **PROCURADORIA JURÍDICA OPINA PELA LEGALIDADE** do procedimento administrativo analisado diante da **POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA** pela via da **INEXIGIBILIDADE**, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº. 14.133/2021, pois se trata de aquisição de inscrições para a capacitação e o aperfeiçoamento de servidores e parlamentares do Município de Itabaiana/SE, comprovada a notória especialização dos instrutores.

É a conclusão. À apreciação superior.

Itabaiana/SE, 23 de abril de 2026.

**RAFAEL RAMOS ELOY**  
Procurador Legislativo

**MÁRDILLA SOUZA DE QUEIROZ**  
Procuradora-Geral