



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO Nº 330/2026 PGM-PMCC

ORIGEM: Comissão Permanente de Licitação.

REFERÊNCIA: Processo Licitatório nº 069/2026/PMCC – Inexigibilidade nº 020/2026/CPL.

INTERESSADO: Procuradoria-Geral do Município.

EMENTA:

Inexigibilidade de licitação. Contratação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Curso de capacitação e oficina prática in company voltados ao Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. Art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021. Inviabilidade de competição. Notória especialização. Planejamento da contratação evidenciado por Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência. Justificativa administrativa fundada na necessidade de capacitação técnica, padronização de procedimentos, mitigação de riscos jurídicos e fortalecimento da governança institucional. Possibilidade jurídica, com recomendações.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhada a esta Procuradoria-Geral do Município para análise da legalidade da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, autuada sob o Processo Licitatório nº 069/2026/PMCC, Inexigibilidade nº 020/2026/CPL, cujo objeto consiste na contratação de empresa especializada para a realização de oficina prática in company voltada à capacitação técnica dos servidores públicos municipais, por meio do curso “Processo de Responsabilização (PAR): Aspectos Materiais e Processuais”, bem como assessoramento técnico direcionado à atuação da Procuradoria-Geral do Município, Controladoria, Assessoria Jurídica e Comissão de Licitação, com vistas à padronização e



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

conformidade dos procedimentos às diretrizes da Lei nº 14.133/2021, em atendimento ao Programa de Capacitação 2026 da Procuradoria-Geral do Município de Canaã dos Carajás/PA.

Constam dos autos, em síntese: capa do processo, Documento de Formalização da Demanda – DFD, Estudo Técnico Preliminar – ETP, Termo de Referência, proposta comercial apresentada pela empresa Vianna de Carvalho Cursos e Aulas Ltda. ME, vinculada ao profissional Matheus Carvalho, documentos de habilitação, atestado de capacidade técnica, notas de empenho de contratações anteriores em que a empresa figura como prestadora de serviços, declaração de adequação orçamentária, autorização da Chefe do Poder Executivo e a minuta contratual.

É o relatório, passo ao Parecer.

2. ANÁLISE JURÍDICA

A priori, não custa lembrar que o parecer jurídico possui caráter informativo e **natureza meramente opinativa**, com o objetivo de sugerir providências preventivas, repassando ao gestor uma opinião técnica sobre o objeto de consulta.

Logo, em que pese seja obrigatória a existência do Parecer Jurídico no procedimento, ele não vincula o gestor, como muito bem citado no excelente artigo de Raquel Carvalho:

Parecer é obrigatório quanto à presença; mesmo no caso do art. 38 há consenso no STF e TCs de que a autoridade administrativa pode deixar motivadamente de segui-lo, arcando com os riscos. (MENDONÇA, José Vicente Santos de. A responsabilidade pessoal do



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

parecerista público em quatro standards. Boletim de Direito Administrativo, junho de 2010, p. 709-710)

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal – STF já decidiu que:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF). (Sem grifo no original)

Ademais, este parecer se restringe ao esclarecimento estritamente jurídico "*in abstracto*", a partir dos documentos encaminhados, abstendo-se de quaisquer aspectos técnicos, contábeis, administrativos, econômico-financeiros e qualquer outra questão não ventilada ou fora da expertise de um Advogado Público.

Pois bem, as contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade que regula a participação dos licitantes, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988.

Como bem disserta o eminente professor Celso Antônio Bandeira de Mello, a licitação visa:

[...] proporcionar às entidades governamentais a possibilidade de realizarem o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

administrativas entendem de realizar com os particulares. (1980, p. 158)

Nesse norte, a realização da licitação é, em regra, *conditio sine qua non* para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.

Odete Medauar destaca que *“A Administração não pode contratar livremente, porque deve ser atendido o princípio da igualdade de todos para contratar com a Administração e a moralidade administrativa, sobretudo”* (2010, p. 187).

Sem embargo, a análise da contratação direta deve partir do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o processo de contratação direta deve ser instruído com os documentos e elementos necessários à demonstração da hipótese legal invocada, da necessidade administrativa, da razão da escolha do contratado, da justificativa do preço e da autorização da autoridade competente.

Senão, vejamos:

“Do Processo de Contratação Direta”

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;



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

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.

No caso em exame, observa-se, desde logo, que a Administração estruturou a fase preparatória com Documento de Formalização da Demanda, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência, o que revela aderência ao regime jurídico instituído pela nova Lei de Licitações e Contratos.

O Documento de Formalização da Demanda explicita o órgão demandante, o setor requisitante, o responsável pela demanda e, principalmente, o objeto pretendido, delimitando a necessidade administrativa de contratação de empresa especializada em Direito Administrativo e Licitações e Contratos Públicos para realização de oficina prática *in company* voltada à capacitação técnica de servidores públicos municipais envolvidos nas fases internas do processo licitatório e, em especial, na condução do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, inclusive com assessoramento jurídico e técnico às equipes da Controladoria,



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Assessoria Jurídica e Comissão de Licitação. Tal peça atende à lógica do planejamento instituída pelos arts. 11, 12 e 18 da Lei nº 14.133/2021, sobretudo porque demonstra, desde a origem, a necessidade pública a ser satisfeita e a vinculação da futura contratação ao interesse administrativo concretamente identificado.

O Estudo Técnico Preliminar, por sua vez, evidencia a descrição da necessidade da contratação, os requisitos técnicos e operacionais, a estimativa das quantidades, a estimativa do valor e a justificativa da solução escolhida, observando, em essência, os elementos previstos no art. 18, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. Consta dos autos que a demanda decorre da necessidade de capacitação técnica dos agentes públicos envolvidos em processos administrativos sancionadores, notadamente no âmbito do Processo Administrativo de Responsabilização – PAR, em razão da entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021 e do fortalecimento dos mecanismos de responsabilização administrativa no âmbito da Administração Pública. Essa motivação se harmoniza com o art. 18, caput e inciso I, da Lei nº 14.133/2021, na medida em que explicita o problema administrativo a ser enfrentado sob a perspectiva do interesse público e demonstra a pertinência da solução escolhida.

Não se trata, aqui, de curso genérico ou de capacitação ampla e indiferenciada. Os autos revelam que a Administração pretende formação específica sobre fundamentos legais do PAR, instauração, instrução e julgamento, garantias do contraditório e da ampla defesa, responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, integração do PAR com a Lei nº 14.133/2021, boas práticas na condução de processos sancionadores e atuação integrada entre Procuradoria, Controladoria e Comissão de Licitação. Essa delimitação material do objeto demonstra que a contratação



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

se volta a serviço de conteúdo técnico especializado e de elevada densidade intelectual, relacionado diretamente à conformidade procedimental da Administração e à prevenção de nulidades e responsabilizações futuras.

A justificativa constante dos autos também registra que a qualificação dos agentes públicos permitirá maior segurança jurídica nos atos administrativos, correta condução dos processos de responsabilização, padronização de procedimentos internos, redução de nulidades processuais, mitigação de riscos de responsabilização institucional e fortalecimento dos mecanismos de governança e integridade pública. Esses fundamentos não apenas densificam a motivação administrativa, como também guardam consonância com os objetivos da licitação e da contratação pública previstos no art. 11 da Lei nº 14.133/2021, em especial a seleção da solução apta a gerar resultado mais vantajoso para a Administração e a promoção de ambiente íntegro e seguro para a atuação administrativa.

Ainda no campo do planejamento, o ETP e o Termo de Referência demonstram que a contratação está alinhada ao Programa de Capacitação 2026 da Procuradoria-Geral do Município, o que satisfaz a exigência de compatibilidade com o planejamento institucional, nos termos do art. 18, caput e § 1º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, naquilo em que o dispositivo exige demonstração de alinhamento da contratação com o planejamento da Administração. Também o Termo de Referência, ao descrever as condições gerais da contratação, o objeto, a carga horária, o formato presencial, as datas, a estrutura das aulas, o local de realização, o modelo de execução do objeto e o modelo de gestão contratual, atende ao art. 6º, inciso XXIII, e ao art. 18, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, pois delimita de forma suficiente o



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

conteúdo do ajuste e fornece base jurídica e técnica para a futura execução contratual.

Nos casos de inviabilidade de competição, a própria lei prevê hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme o art. 74 da Lei nº 14.133/2021, autorizando a Administração a realizar contratação direta sem licitação. Nesse contexto, o inciso III do referido artigo estabelece a inaplicabilidade da licitação nos casos em que se pretende contratar serviços técnicos especializados de natureza intelectual.

No presente caso, o fundamento invocado é o art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual é inexigível a licitação para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, quando inviável a competição. O objeto traduz serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual porque envolve transmissão estruturada de conhecimento jurídico qualificado, abordagem teórica e prática sobre processo sancionador, interpretação normativa, construção de rotinas institucionais e assessoramento técnico correlato à atuação de órgãos estratégicos da Administração. Não há, portanto, simples aquisição padronizada de serviço comum, mas prestação intelectual especializada dirigida a problema institucional concreto.

A inviabilidade de competição, nesse contexto, não deve ser compreendida apenas em seu aspecto quantitativo, como se dependesse exclusivamente da existência de um único prestador no mercado. Em contratações dessa natureza, a inviabilidade se manifesta, sobretudo, em sua dimensão qualitativa, quando o interesse administrativo recai sobre formação técnica especializada, metodologia específica, experiência profissional



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

reconhecida e aderência do conteúdo à realidade institucional do contratante. A oficina proposta é *in company*, com conteúdo voltado às rotinas da Procuradoria, Controladoria, Assessoria Jurídica e Comissão de Licitação, o que reduz substancialmente a comparabilidade objetiva entre eventuais prestadores e evidencia que a utilidade do serviço está vinculada não apenas à carga horária, mas à especialização do profissional e à forma personalizada de execução.

Os próprios requisitos da contratação descritos nos autos reforçam esse enquadramento, ao exigir empresa ou profissional com notória especialização em Direito Administrativo e Licitações, experiência comprovada em capacitação de servidores públicos, domínio específico sobre Processo Administrativo de Responsabilização – PAR e capacidade de ministrar conteúdo teórico e prático. A proposta comercial juntada aos autos identifica o profissional **Matheus Carvalho** e descreve conteúdo programático compatível com a demanda administrativa, prevendo 16 horas de curso presencial, em 4 aulas de 4 horas, com abordagem expositiva, espaço para debate, emissão de certificados e preço unitário por aluno, perfazendo o valor total de R\$ 179.340,00 para 60 participantes. Tais elementos caminham no sentido do atendimento ao art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, especialmente quanto à natureza intelectual do serviço e à aderência da especialização apresentada ao objeto contratado.

Sob esse prisma, a inviabilidade de competição mostra-se juridicamente defensável, pois a escolha da contratada decorre justamente da especificidade de sua atuação e da natureza personalíssima da prestação. Em outras palavras, a Administração não está buscando apenas



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

uma palestra genérica, mas a participação de profissional cuja trajetória e forma de atuação constituem parcela relevante do próprio objeto.

No que se refere ao preço, também se verifica atendimento ao art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, que exige justificativa do preço. Os autos informam valor unitário de R\$ 2.989,00 por aluno e valor total de R\$ 179.340,00 para 60 participantes, consignando que a estimativa se mostra compatível com valores praticados no mercado para cursos especializados de alta complexidade técnica. Como exposto no relatório, **os autos vieram munidos de notas de empenho de contratações semelhantes realizadas por outros entes em situações equivalentes.**

Por fim, cumpre lembrar que a formalização do contrato deve obedecer às regras principalmente dispostas no art. 89 e 92 da NLLC, vejamos o teor:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

(...)

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;

XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - licitação internacional para a aquisição de bens e serviços cujo pagamento seja feito com o produto de financiamento concedido por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte ou por agência estrangeira de cooperação;



**GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO**

II - contratação com empresa estrangeira para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior precedida de autorização do Chefe do Poder Executivo;

III - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior.

§ 2º De acordo com as peculiaridades de seu objeto e de seu regime de execução, o contrato conterá cláusula que preveja período antecedente à expedição da ordem de serviço para verificação de pendências, liberação de áreas ou adoção de outras providências cabíveis para a regularidade do início de sua execução.

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

No exame da minuta contratual, verifica que ela atende os requisitos do art. 89 da Lei nº 14.133/2021, o qual submete os contratos administrativos às suas cláusulas e aos preceitos de direito público, e o art. 92 da mesma lei, que relaciona as cláusulas necessárias em todo contrato, o que demonstra que a contratação foi pensada para atender necessidade concreta da Administração, qual seja: aperfeiçoar a atuação técnica de agentes públicos responsáveis pela condução de processos sancionadores e procedimentos correlatos, à luz da Lei nº 14.133/2021 e das exigências de governança, integridade e segurança jurídica que dela decorrem.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendo que a contratação direta por inexigibilidade de licitação é juridicamente possível, com fundamento no art.



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CANAÃ DOS CARAJÁS
PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

74, inciso III, f, da Lei nº 14.133/2021, por se tratar de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, estando a instrução processual, em linhas gerais, adequada às exigências dos arts. 18 e 72 da referida lei; dessa forma: APROVO a minuta contratual e opino pelo prosseguimento do processo licitatório nº 069/2026/PMCC, inexigibilidade 020/2026/CPL.

Recomenda-se, apenas, que a formalização da contratação direta consigne, de forma expressa, **o art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021** como fundamento legal, tendo em vista que o objeto a ser contratado se enquadra como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual voltado à capacitação e ao aperfeiçoamento de pessoal, de modo a assegurar a adequada subsunção do caso concreto à hipótese legal de inexigibilidade de licitação.

É o parecer, S. M. J.

Canaã dos Carajás, 17 de abril de 2026.

ANTONIO PEREIRA DOS SANTOS JUNIOR

Procurador do município

Portaria n. 413/2026