

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADORIA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS E CONVÊNIOS

PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 12/2026 – PLCC/PGE

PROCESSO PRODOC Nº 0019.2837.4701.0012/2026

INTERESSADOS: Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado do Amapá

ASSUNTO: REEDIÇÃO DE PARECER REFERENCIAL PARA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL COM PROFISSIONAIS OU EMPRESAS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. CAPACITAÇÃO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 14.133/2021. COM REMESSA ORDINÁRIA À PGE

EMENTA: PARECER REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CAPACITAÇÃO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 14.133/2021. 1. Contratação direta por Inexigibilidade de Licitação. 2. Hipótese do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021. 3. Manifestação referencial pela viabilidade jurídica da contratação, sem a necessidade de análise prévia individualizada. 4. Imprescindibilidade de instrução processual adequada, inclusive com preenchimento e satisfação de Lista de Verificação específica para Inexigibilidade no âmbito da Lei nº 14.133/2021. 5. PARECER REFERENCIAL.

I - DO PARECER JURÍDICO REFERENCIAL

O parecer referencial é instrumento jurídico destinado a orientar a Administração em processos administrativos repetitivos, que apresentem os mesmos

pressupostos fáticos e jurídicos, permitindo a adoção de entendimento uniforme.

No âmbito da Procuradoria-Geral do Estado do Amapá, sua utilização está disciplinada pela Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, que autoriza a elaboração de parecer referencial quando a matéria já estiver suficientemente examinada e for possível estabelecer orientação jurídica padronizada, cuja aplicação dependa apenas da conferência de dados e documentos constantes dos autos. Nesse sentido, dispõe o art. 1º da referida Resolução:

Art. 1º Autorizar a elaboração de Parecer Referencial, a critério da Chefia da Consultoria Jurídica e/ou Procuradoria Jurídica Especializada, quando houver processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos anteriormente exarados, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de mera conferência de dados e/ou documentos constantes dos autos.

§1º Considera-se Parecer Referencial a peça jurídica voltada a orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas, quando houver subsunção do conjunto fático ao contexto jurídico apresentado.

No caso, o elevado número de demandas consultivas envolvendo contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal demonstra a recorrência da matéria no âmbito da Procuradoria de Licitações, Contratos e Convênios - PLCC/PGE. Além disso, o tema já foi objeto de análise reiterada pela especializada, o que permite a consolidação de orientação jurídica uniforme por meio de parecer referencial.

A adoção desse instrumento prestigia o princípio da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal, ao racionalizar a atuação consultiva da Procuradoria, conferir maior celeridade à tramitação dos processos administrativos e concentrar a análise jurídica individualizada nas hipóteses que efetivamente apresentem peculiaridades ou dúvidas não abrangidas pela manifestação referencial.

a) Do Paradigma

A presente manifestação referencial tem como paradigma alinhar as orientações gerais e garantir diretrizes prévias para a instrução de processos administrativos relativos à **contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de**

natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Não serão abrangidos pelo presente manifesto os casos de cursos de pós-graduação “*lato sensu*” (especializações) e “*stricto sensu*” (Mestrado e Doutorado), dada a maior duração, repercussão financeira e particularidade do objeto.

Logo ao seu início, precisamente no art. 2º, inciso V, a Lei nº 14.133/2021 trouxe previsão da aplicação de suas normas a “serviços técnicos-profissionais especializados”, de logo, atraindo o estatuto licitatório para o objeto paradigma.

Sabe-se que, nos termos art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, existe a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo constitucional também reconhece a existência de exceções a essa regra, ao registrar a ressalva dos casos especificados na legislação.

Desse modo, tal como admitiu o poder constituinte, a lei previu casos excepcionais que permitem à Administração Pública realizar contratações diretas, sendo nas hipóteses em que o procedimento licitatório é dispensado (art. 75) e naquelas em que ele é inexigível (art. 74), conforme dispõe a Lei nº. 14.133/2021.

A presente manifestação referencial, conforme alhures destacado, limitar-se-á à hipótese de contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, nos termos do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021.

A pertinência da utilização do parecer referencial decorre do art. 4º, incisos I e II, da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, diante da possibilidade de uniformização da orientação jurídica em matéria repetitiva, desde que o caso concreto apresente os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos examinados neste opinativo. Caberá à área técnica ou técnico-jurídica do órgão ou entidade de origem atestar, de forma expressa e fundamentada, que a situação concreta se amolda integralmente aos parâmetros deste parecer, bem como que foram observadas todas as exigências legais, regulamentares e documentais nele indicadas.

II - DA OBRIGAÇÃO DE LICITAR E DA CONTRATAÇÃO DIRETA – LEI Nº 14.133/2021

As contratações do Poder Público, em regra, se submetem à obrigatoriedade de realizar licitação, conforme dispõe o 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, oralidade, publicidade e eficiência e, também, aos seguintes:

[...]

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.

Com efeito, o procedimento licitatório visa proteger o interesse público, o princípio da isonomia entre os participantes, e ainda, busca evitar atos imorais praticados no âmbito administrativo. Assim, as hipóteses em que não são obrigatórias a realização de licitação são verdadeiras exceções e estão previstas na Lei nº 14.133/2021, dentre elas **a contratação direta (art. 72) por inexigibilidade licitação (art. 74)**.

Destaca-se que **a ausência de licitação não exime a Administração de observar a necessária formalização de um procedimento administrativo que respeite os princípios vetores da atividade administrativa** e, no que couber, as normas aplicáveis às licitações, ainda que no caso em comento esteja caracterizada uma das hipóteses de contratação direta.¹

Sobre tal ponto, a Lei nº 14.133/2021 sujeitou as duas espécies de contratação direta ao que se pode denominar de um procedimento comum instituído pelo art. 72, com a indicação minuciosa dos documentos que devem instruí-lo, transcrito em sequência:

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 de compatibilidade de previsão de recursos orçamentários como

¹ “‘Ausência de licitação’ não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação” (FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021. Thomson Reuters Brasil, São Paulo, 2021, p. 945.)

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;

VII- 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.

Denota-se, portanto, que a formalização dos procedimentos baseados na nova lei deve conciliar as exigências do art. 72 com as especificidades de cada processo de contratação direta que individualmente constam dos artigos 74 e 75.

Para tanto, no que se refere ao objeto paradigma, a Procuradoria-Geral do Estado elaborou um Manual de Contratações Diretas, disponível em seu sítio eletrônico, bem como uma Lista de Verificação, disponível no site da Procuradoria, a fim de subsidiar a correta instrução dos autos, detalhando minuciosamente as etapas para a formalização do procedimento, que deverão ser estritamente observadas para assegurar a lisura da contratação.

Diante desses aspectos, o modelo de contratação direta, aqui por inexigibilidade, deve ser adotado com a formalização, cautela e critério necessários, sob pena de sanções legais.

Aliás, dentre as sanções legais no contexto da contratação direta, informe-se que o art. 73 da Lei nº 14.133/2021 determina que, na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Além disso, vale lembrar que “admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei” constitui crime capitulado no art. 337-E da Lei nº 14.133/2021, cuja sanção prevista é de reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa. **Portanto, é da máxima importância a adequada e criteriosa observância/formalização dos requisitos legais a viabilizar uma regular contratação direta, nos termos da presente Manifestação Referencial.**

III - DA JUSTIFICATIVA E DO ENQUADRAMENTO NA HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO - NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DA SINGULARIDADE

A justificativa é um dos documentos mais relevantes da contratação, pois nesta se apresentará todos os elementos concretos e particularidades que fizeram o gestor entender pelo enquadramento e adequação à hipótese em referencial, isto é, precisamente a hipótese de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais e empresa de notória especialização, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f” da Lei nº 14.133/2021, veja-se:

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;

Por sua vez, o art. 6º da Lei nº 14.133/2021 caracteriza serviço técnico especializado como aqueles realizados em trabalhos relativos a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, *in verbis*:

Art.6º. Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XVIII- serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

[...]

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

De acordo com o art. 74, o legislador faz uma lista exemplificativa de situações que podem caracterizar essa ausência de competição, e, conseqüentemente, levar à inexigibilidade, incluindo-se aí as contratações de natureza predominantemente intelectual, cujo fornecedor tenha notória especialização na área, podendo ser comprovada conforme indicado no § 3º do mesmo dispositivo.

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.

Atente-se que o requisito da notória especialização exigido na Lei não é a especialização comum, mas a especialização notória, ou seja, diferenciada, dotada de qualidade mais reconhecida, consagrada no respectivo ramo da atuação, o que acarreta a

necessidade de demonstrar experiência, credibilidade e confiança na prestação dos serviços contratados, motivo pelo qual não se verifica viável a competição.

A notória especialização não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço. Tal característica é principalmente do corpo técnico, **não devendo se confundir fama com notória especialização.**

Os serviços previstos na lei podem ser prestados por vários especialistas, ou seja, não se faz necessário que somente uma pessoa disponha da técnica pretendida pela Administração Pública, outros também podem dominá-la; no entanto, todos eles a realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que, repita-se, a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.

a) Da notória especialização

Nesse sentido, a “notória especialização” reside na ideia da formação dos professores/palestrantes, em se tratando de contratação de serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Segundo o magistério de Hely Lopes Meirelles²:

“Serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são os prestados por quem, além de habilitação técnica e profissional - exigida para os serviços técnicos profissionais em geral -, aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento”

A Lei 14.133/2021 faz remissão ao artigo 6º onde estão mencionados vários desses serviços, como pareceres, assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias, treinamento de pessoal etc. Portanto, o treinamento e aperfeiçoamento de pessoal estando incluído na lista para contratação direta.

A jurisprudência do Tribunal de Conta da União e a doutrina pátria consideram que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, podem se enquadrar na hipótese de inexigibilidade de licitação, em que pese as decisões ocorrerem sob a égide da Lei 8.666/1993, considerando o momento histórico em que proferidos.

A respeito, transcrevem-se trechos da Decisão 439/1998 - Plenário do Tribunal de Contas da União, a qual é largamente utilizada pela doutrina e jurisprudência pátrias para

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, p.258

justificar o enquadramento de despesa relacionada à contratação de profissionais especializados em treinamento e aperfeiçoamento de pessoal:

[...] que as contratações de professores ou conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93

[...] há necessidade de assegurar ao Administrador ampla margem de discricionariedade para escolher e contratar professores ou instrutores. Discricionariedade essa que deve aliar a necessidade administrativa à qualidade perseguida, nunca a simples vontade do administrador. Pois, as contratações devem ser, mas do que nunca, bem lastreadas, pois não haverá como imputar à legislação, a culpa pelo insucesso das ações de treinamento do órgão sob sua responsabilidade.

b) Singularidade do serviço

Noutro giro, é preciso tratar da necessidade de ainda se demonstrar a “singularidade” do serviço especializado, tendo em vista que, a exemplo do que já tinha ocorrido na Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais), foi eliminada a expressão de “natureza singular” com o advento da Lei nº 14.133/2021.

Em suma, a Lei nº 14.133/2021 foi omissa quanto à necessidade de demonstração da singularidade das serventias, porquanto seu art. 74 estabeleceu que é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial, dentre outros casos, na contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

Em que pese a omissão, **há se observar a necessidade, ao menos durante o prazo de vigência deste opinativo, de se preencher o requisito da singularidade, mesmo que indiretamente no arcabouço da justificativa.**

Dessa maneira, para haver singularidade, devem ser preenchidas as seguintes circunstâncias:

- os serviços são específicos e possuem peculiaridades quanto à maneira e ao modo de prestação, somente podendo ser realizados com confiabilidade por pessoas habilitadas e capacitadas;
- os serviços apresentam complexidade técnica e devem ser feitos sob encomenda por um terceiro, devendo este reunir um conjunto de atributos que não podem ser mensurados por critérios objetivos; e

- os serviços não devem ser padronizados, básicos e convencionais.

Com efeito, a demanda é singular quando possui peculiaridades que as diferenciam das demandas padrão, sendo que no caso concreto, a resposta que a licitada pode gerar à administração pública é específica, satisfazendo a necessidade inicialmente exigida.

Essa conclusão referencial foi obtida por critérios de segurança jurídica e hermenêutica, sobretudo no contexto de transição de regimes licitatórios, vivenciado em nossa atualidade. Isso porque a regra constitucional é a de licitar, sendo o afastamento pela inexigibilidade uma exceção, a ser interpretada restritivamente.

O caput do art. 74 é cristalino no sentido de que somente será inexigível a licitação quando inviável a competição. Portanto, os serviços listados nas alíneas do inciso III do referido artigo somente serão contratados sem licitação por este fundamento quando demonstrada a inviabilidade de competição. Por isso, ainda persiste a necessidade de demonstrar a inviabilidade da competição, por meio da singularidade do objeto.

Em suma, **a singularidade do serviço especializado ainda precisa ser devidamente demonstrada na justificativa e no termo de inexigibilidade, porquanto é esta natureza singular o maior caracterizador da inviabilidade de competição.**

A jurista Gabriela Verona Pércio³ denotando muita precisão sobre o tema, trouxe os seguintes apontamentos:

Seguindo a mesma linha já adotada pela Lei nº 13.303/16, chamada Lei das Estatais, a Lei nº 14.133/2021 não traz como requisito explícito a singularidade do serviço a ser contratado com fundamento no inciso III do art. 74. Contudo, conforme entendemos, ele permanece, de forma implícita. Com efeito, parece óbvio que a contratação direta de um profissional ou empresa notoriamente especializada para execução de serviço ordinário ou que não exija, por suas peculiaridades, a expertise própria de um especialista, nos termos do §3º do art. 74, não se justifica. Aparentemente, não há razões para entendimento diverso no caso da Lei nº 14.133/2021. Desse modo, o que a nova Lei fez foi eliminar as dificuldades relacionadas à caracterização da singularidade do serviço, conceito cuja delimitação se demonstrou difícil na vigência da Lei nº 8.666/1993, deixando ao encargo da Administração estabelecer, suficientemente, a relação entre suas peculiaridades e a necessidade da notória especialização para garantir uma execução satisfatória.

Nessa mesma dimensão de pensamento, Edgar Guimarães⁴ anota que:

³ PÉRCIO, Gabriela. A inviabilidade de competição relativa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e proposta de interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta. Observatório da Nova Lei de Licitações. Disponível em: <<https://www.novaleilicitacao.com.br/2021/07/01/a-inviabilidade-de-competicao-relativa-na-nova-lei-de-licitacoes-e-contratos-administrativos-lei-no-14-133-2021-principais-mudancas-e-proposta-de-interpretacao-para-maximizar-a-eficiencia-da-contr/>> Acesso em 18.05.2023.

Ora, se o fato de o objeto consistir em um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual dentre aqueles descritos nas alíneas do inciso III do art. 74 fosse suficiente para justificar a contratação direta por inexigibilidade de licitação, não faria sentido a Lei nº 14.133/2021 prever que a contratação desses serviços justifica a adoção preferencial do critério de julgamento de técnica e preço. [...] Com base nisso, insistimos, a contratação direta por inexigibilidade de licitação para serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual somente se justifica quando preenchido o pressuposto para o cabimento da inexigibilidade de licitação, qual seja, a inviabilidade de competição.

IV - DO PROCEDIMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA FASE DE PLANEJAMENTO

a) Abertura do processo

O procedimento de contratação deve ser iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, devendo tramitar através do Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA, contendo a autorização respectiva, concedida pela autoridade competente para contratar, e a indicação sucinta de seu objeto e formalização da demanda elaborada pelo agente ou setor competente que requer o objeto.⁵

b) Documento de Formalização da Demanda – DFD

O processo de contratação deve ser instruído com Documento de Formalização da Demanda - DFD, elaborado pelo setor requisitante, no qual deverá ser descrita, de forma clara e objetiva, a necessidade administrativa a ser atendida.

O DFD deve conter a descrição do serviço pretendido, de modo a permitir a adequada identificação do objeto e a padronização da demanda. Também deverão ser indicados os quantitativos estimados, acompanhados da respectiva justificativa técnica, demonstrando a relação entre a quantidade pretendida e a necessidade concreta do órgão ou entidade demandante.

É necessário indicar as justificativas da contratação, com a exposição do problema a ser solucionado, da finalidade pública a ser atendida, da essencialidade ou conveniência do objeto e dos prejuízos administrativos decorrentes da ausência da contratação, quando aplicável.

c) Plano de Contratações Anual - PCA

Os autos indicar se a contratação consta do PCA, ou justificar a ausência, quando

⁴ GUIMARÃES, Edgar. Dispensa e inexigibilidade de licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021, Rio de Janeiro: Forense, 2022.

⁵ (Acórdão 254/2004-Segunda Câmara-TCU)

for o caso, bem como se a contratação estiver ocorrendo em momento diverso do estabelecido no cronograma previsto.

Nos termos do art. 12, VII, da Lei nº 14.133/2021, a Administração poderá elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias. O §1º do mesmo dispositivo estabelece que o plano deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e observado pelo ente federativo na realização de licitações e na execução dos contratos.

d) Estudo Técnico Preliminar – ETP e Análise de Riscos

O Estudo Técnico Preliminar - ETP, de acordo com o art. 6º, XX da Lei nº 14.133/2021, é um “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação”.

Cumpra ao ETP evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e será elaborado nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 18 da Lei nº 14.133/2021. A legislação de regência estabelece que o processo de contratação direta, tanto nas hipóteses de inexigibilidade quanto de dispensa de licitação, deve ser devidamente instruído com os documentos necessários à caracterização da demanda e à adequada definição da solução pretendida, incluindo, quando cabível, o Estudo Técnico Preliminar, a análise de riscos, o termo de referência, o projeto básico ou o projeto executivo.

Embora a redação legal do art. 72, I possa sugerir, em uma leitura isolada, certa margem de facultatividade quanto à elaboração do Estudo Técnico Preliminar, **este opinativo parte da premissa de que tal instrumento deve ser observado de forma necessária nas contratações diretas por inexigibilidade voltadas à capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.** Essa compreensão é reforçada pela IN nº 58/2022, que disciplina a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, o qual delimitou expressamente as hipóteses em que sua elaboração é facultativa ou dispensada, restringindo tais exceções a situações específicas previstas na própria regulamentação.

Desse modo, se a norma regulamentar cuidou de indicar, de maneira expressa e específica, os casos em que o Estudo Técnico Preliminar pode ser dispensado ou tratado como facultativo, conclui-se que, nas demais hipóteses, sua elaboração constitui exigência regular da instrução processual. Trata-se de interpretação compatível com a lógica do sistema normativo, segundo a qual não se presumem palavras inúteis na lei, especialmente quando o regulamento estabelece exceções de forma delimitada.

Quanto à realização da Análise de Riscos, trata-se de atividade de planejamento na qual se avalia a probabilidade de um evento acontecer e impactar negativa ou positivamente os objetivos da Administração.

Por também estar inserto no inciso I do art. 72da Lei nº 14.133/2021, **aplica-se o mesmo entendimento de que é documento necessário, no entanto, caso seja afastada em razão da baixa complexidade do objeto, a dispensa deverá ser expressamente justificada nos autos, com motivação adequada.**

e) Termo de Referência

Sob a regência do art. 6º, incisos XXIII e XXV da Lei nº 14.133/2021, **o Termo de Referência é o instrumento adequado para subsidiar a contratação nos moldes do art. 74, III, “f”, da nova lei de licitações e contratos administrativos.**

Nos termos da definição constante do art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência deve reunir os elementos necessários à adequada caracterização da contratação, contemplando, entre outros aspectos, a definição do objeto, sua natureza, quantitativos, prazo contratual, eventual possibilidade de prorrogação, fundamentação da contratação, descrição da solução como um todo, requisitos exigidos, modelo de execução e de gestão contratual, critérios de medição e pagamento, forma de seleção do fornecedor, estimativa de valor e adequação orçamentária.

Em linhas gerais, trata-se de documento elaborado na fase preparatória da licitação ou da contratação direta, destinado a consolidar as informações indispensáveis para que a Administração avalie a viabilidade técnica e econômica da futura contratação, seja para aquisição de bens, seja para prestação de serviços, sempre com vistas ao atendimento do interesse público.

f) Estimativa de despesa

A estimativa de despesa constitui etapa essencial do planejamento da contratação e tem por finalidade apurar o valor aproximado a ser despendido pela Administração, permitindo aferir a adequação orçamentária da despesa e a compatibilidade do valor da contratação com os preços praticados no mercado.

Nas contratações por inexigibilidade de licitação para capacitação, a demonstração da compatibilidade do preço não se submete, necessariamente, aos métodos convencionais de pesquisa de mercado previstos para as licitações competitivas. Nessa hipótese, a justificativa de preços deve ser elaborada mediante a comparação entre o valor proposto para a contratação e os valores praticados pela própria futura contratada em contratações anteriores observando-se as disposições da Instrução Normativa nº 001/2026-SECCOMPRAS e as orientações da Procuradoria-Geral do Estado.

Para essa comprovação, deve-se observar, preferencialmente, a seguinte ordem:

1º) apresentação de notas fiscais, contratos ou outros documentos idôneos que demonstrem os valores cobrados pela futura contratada de outros contratantes, públicos ou privados, em contratações de objeto idêntico, realizadas no período de até 1 (um) ano anterior à contratação;

2º) inexistindo contratação anterior de objeto idêntico, poderão ser utilizados documentos relativos a objetos semelhantes, da mesma natureza, desde que suas especificações técnicas permitam concluir que os serviços são comparáveis ao objeto pretendido;

3º) excepcionalmente, quando não for possível a comprovação pelas formas anteriores, admite-se a utilização de outros meios idôneos aptos a evidenciar que o preço proposto é compatível com o praticado pela futura contratada.

O objetivo dessa análise não é identificar o menor preço de mercado, mas verificar se o valor cobrado da Administração é compatível com aquele habitualmente praticado pela própria contratada em negociações semelhantes, conforme dispõe o art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

Esse entendimento também é adotado pelo Tribunal de Contas da União, segundo o qual a justificativa de preços, nas hipóteses de inexigibilidade, deve ser realizada mediante a comparação do valor ofertado com os preços praticados pelo futuro contratado junto a

outros entes públicos ou privados, em contratos envolvendo objetos idênticos ou semelhantes de mesma natureza.

g) Recursos orçamentários

Nos termos da Lei nº. 14.133/2021 e da Lei nº. 4.320/1962, uma contratação somente poderá ser formalizada mediante prévia indicação da dotação orçamentária e comprovação da disponibilidade de créditos suficientes. Durante a instrução, deverá constar a indicação da dotação pretendida ou justificativa quanto ao momento de sua comprovação, sendo indispensável a comprovação efetiva da disponibilidade orçamentária antes da assinatura do contrato.

Com efeito, a Administração Pública não poderá realizar nenhuma licitação nem celebrar contrato sem a demonstração da disponibilidade dos recursos, o que precisará estar documentalmente formalizado nos autos do processo.

h) Termo de contrato

Em razão das particularidades do objeto referencial, é recomendável a adoção da regra do termo de contrato, justamente para melhor abarcar as especificidades da situação em concreto.

No mais, ressalte-se que a Lei nº 14.133/2021, em seu art.105, prevê que a duração dos contratos deverá observar a disponibilidade de créditos orçamentários e, caso ultrapasse 1 (um) exercício financeiro, também deverá observar a previsão no plano plurianual. Trata-se da mesma regra já aplicada pela legislação anterior, ao definir que o prazo de vigência contratual deverá, em regra, respeitar a vigência do respectivo crédito orçamentário.

i) Termo de inexigibilidade

Para fins de garantir maior segurança jurídica e celeridade na análise e controle do procedimento, deve constar nos autos Termo de Inexigibilidade condensando as informações mais relevantes da contratação, ao qual será conferida ampla publicidade, junto aos demais instrumentos do procedimento.

Conforme estabelecido na Lista de Verificação, no Termo de Inexigibilidade deverão constar, no mínimo: órgão ou entidade contratante; fornecedor contratado; fundamento legal da contratação; justificativa da necessidade da contratação, incluindo o quantitativo; prazo de vigência da contratação; justificativas da escolha do fornecedor e do preço a ser

pago; disponibilidade orçamentária e autorização da contratação, na forma do art. 72,VIII da Lei nº 14.133/2021.

j) Habilitação do fornecedor

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 62, dispõe que a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto do certame, abrangendo documentações jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico- financeiras.

Por se tratar de requisito indispensável para a plena regularidade das contratações celebradas pela Administração Pública, a habilitação dos futuros contratantes não pode servir para restringir a competitividade dos certames. Por esse motivo, a própria Constituição Federal determina que a lei somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (art. 37, inciso XXI, da CF/88).

Ainda que o art. 62 da Lei nº 14.133/2021 conceitue a habilitação como uma “fase da licitação”, esse mesmo diploma legislativo exige que o processo de contratação direta (incluindo dispensas e inexigibilidade) deverá ser instruído com a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (conforme teor do art. 72, inciso V).

Em qualquer caso, é de todo oportuno reforçar aos órgãos e entidades da necessidade de verificação da vigência e adequação dos documentos de habilitação, não permitindo que seja celebrado o contrato sem que seja comprovada, na totalidade, a manutenção das condições de habilitação.

k) Designação do agente de contratação

O agente de contratação, nos termos do disposto no art. 6º, inciso LX, da Lei nº. 14.133/2021, é a “pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação”.

Ressalte-se que é necessário que a respectiva designação recaia sobre servidores efetivos. Ademais, o princípio da segregação de funções deverá também ser observado,

sendo vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

I) Da Lista de Verificação (LV)

A Procuradoria de Licitações Contratos e Convênios – PLCC, órgão integrante da estrutura organizacional da Procuradoria-Geral do Estado, disponibilizou aos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Amapá, Lista de Verificação específica, que pode ser obtida em sua versão atualizada no sítio eletrônico⁶ da instituição, elaborada para orientar a adequada instrução de processos administrativos de contratação direta por inexigibilidade de licitação, amparada nas hipóteses que constam dos incisos do art. 74 da Lei nº. 14.133/2021, indicando pontualmente as formalidades legais tidas como basilares que devem ser observadas.

A iniciativa tem a finalidade de aperfeiçoar a instrução das contratações diretas por inexigibilidade sob a égide da Lei nº 14.133/2021, reduzindo significativamente a presença de vícios repetitivos e corriqueiros; e, ainda, conferindo maior celeridade no exame dos processos administrativos de contratação pública, evitando a perda de recursos, em prestígio à celeridade e eficiência, sendo de uso obrigatório para os órgãos do Estado, tal como prescreve o art. 4º do Decreto Normativo nº. 2832/2012.

No preenchimento da LV, chama-se especial atenção para a justificativa da contratação, que não deve se limitar à mera referência aos prováveis benefícios gerados para o interesse público, notadamente, diante da variedade de opções disponíveis no mercado, que poderão ensejar diferentes formas de prestar um mesmo serviço, inclusive pela mesma empresa.

Em especial deve-se considerar a opção do mesmo curso se houver no formato online em detrimento do curso presencial, avaliando-se a opção de reduzir os custos inerentes ao deslocamento e diárias dos servidores, avaliando-se o formato EAD, sempre que disponível, bem como os servidores selecionados para participarem da capacitação, observando-se a posição reiterada da PGE/AP quanto à importância de capacitar o corpo

⁶ Disponível em: <https://pge.portal.ap.gov.br/conteudo/licitacoes/listas-de-verificacao>

técnico dos órgãos, sendo mais adequado ao interesse público que os servidores participantes do curso sejam integrantes dos quadros de efetivos.

m) Do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP

Por fim, relevante destacar que o legislador criou, por intermédio do art. 174 da Lei nº 14.133/2021, o Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP. Trata-se de sítio eletrônico oficial destinado à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei e a realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos, que será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas.

A fim de garantir a concretização dos princípios da publicidade e transparência no âmbito das contratações públicas, a Lei nº. 14.133/2021 determina, por intermédio do seu art. 94, que a **divulgação no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos**, devendo ocorrer no prazo de 20 dias úteis (no caso de licitação) ou de 10 dias úteis (no caso de contratação direta), a contar da data da assinatura.

Informe-se que a hipótese de inexigibilidade fundamentada no art. 74, inciso III, alínea “f” da Lei nº 14.133/2021 consta adequadamente do SIGA e está integrada ao PNCP. **Devendo, assim, a Administração Pública zelar pela adequada divulgação por meio do Sistema SIGA, em observância do art. 94 da Lei nº 14.133/2021 e em homenagem ao Princípio Constitucional da Publicidade.**

V - DA UTILIZAÇÃO DO PARECER REFERENCIAL

Deve o órgão ou entidade contratante proceder à instrução processual conforme orientações do referencial e observar os requisitos legais contidos na Lista de Verificação específica elaborada pela Procuradoria de Licitações Contratos e Convênios, disponível no sítio eletrônico da PGE⁷.

a) Da juntada do parecer jurídico

Ao final da instrução processual anteriormente relatada, este parecer referencial deverá ser juntado ao processo administrativo, bem como as Listas de Verificação específicas.

b) Da declaração de subsunção às orientações referenciais

⁷ https://editor.amapa.gov.br/arquivos_portais/publicacoes/PGE_ac8313fb971387b6c7f1990d4bab4580.pdf

A fim de identificar o enquadramento da situação ao opinativo referencial em tela, é necessário que o Gestor da Secretaria/Entidade interessada declare, de modo objetivo, que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial.⁸

Ainda, nesse sentido, a Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, em seu Anexo I, traz o modelo de declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o quadro se enquadra nos parâmetros e pressupostos das orientações de referência e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas.

c) Da remessa do processo à PGE

O uso do presente parecer referencial evitará a elaboração de parecer jurídico individualizado, porém, **não dispensa o encaminhamento dos autos à Procuradoria Geral do Estado, para verificação de conformidade orientativa** e atendimento ao prescrito no art. 53, §4º da Lei nº 14.133/2021 e art. 4º da Lei Orgânica da PGE-AP (Lei Complementar Estadual nº 089/2015), de modo que a atividade jurídica será formalizada mediante **despacho de conformidade**, dispensado-se o envio a autoridade superior para de acordo, previsto na IN nº. 001/2019 – PGE.

VI - DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, o presente parecer referencial deverá ser utilizado na instrução dos processos administrativos, para fins de orientar o procedimento de **contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, nos termos do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021.**

Em cumprimento ao art. 7º, III, da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, a utilização deste opinativo será condicionada à juntada de:

- a) Declaração da autoridade competente para a prática do ato pretendido, atestando que o caso se enquadra nos parâmetros e pressupostos do Parecer Referencial e que serão seguidas as orientações jurídicas nele contidas, conforme anexo I da Resolução nº

⁸ Art. 1º (...) §2º Ao fazer a recomendação ou a elaboração do parecer que sirva como referência, o Procurador deverá evidenciar a necessidade de que o gestor ou o destinatário do parecer declare de modo objetivo que a situação examinada está abrangida pelo contido no parecer referencial. (Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE)

006/2020-CONSUP/PGE;

- b) Cópia integral deste Parecer Referencial, com despacho de aprovação da Chefia da Procuradoria Especializada;
- c) Lista de Verificação específica, devidamente preenchida e assinada pelo responsável pelo preenchimento, conforme modelo disponível no sítio eletrônico da PGE.

Inobstante todas as orientações emanadas deste Parecer Referencial, os processos cujo objeto seja fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, ainda deverão, após a devida instrução, ser encaminhados à PGE para emissão de despacho de conformidade, nos termos do art. 4º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº. 0089/2015.

O presente instrumento passa a ter vigência pelo prazo de 02 (dois) anos, a partir de sua publicação no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado, em consonância com o art. 11 da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE, alterada pela Resolução nº 002/2026-CONSUP/PGE, restando garantida a atualidade das orientações, de acordo com o art. 6º, parágrafo único do mesmo diploma.

Este opinativo segue assinado eletronicamente, nos termos da Lei Federal nº. 14.063/2020 e artigos 6º e 10 do Decreto Estadual nº. 0829/2018.

À superior consideração.

Encaminhem-se o presente parecer aos órgãos e entidades estaduais.

Procuradoria-Geral do Estado do Amapá,

Macapá-AP, 27 de junho de 2026.

Documento assinado digitalmente
 **MARIA ALICE LOPES LEDA**
Data: 06/07/2026 14:48:32-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

MARIA ALICE LOPES LEDA

Procuradora-Chefe de Licitações, Contratos e Convênios - PGE/AP

Documento assinado digitalmente
 **JEANE ALESSANDRA TELES MARTINS PAIVA**
Data: 06/07/2026 14:57:49-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

JEANE ALESSANDRA TELES MARTINS PAIVA

Procuradora do Estado do Amapá

PROCESSO Nº 0019.2837.4701.0012/2026

PROCEDÊNCIA: Procuradoria Geral do Estado do Amapá – PGE

ASSUNTO: REEDIÇÃO DE PARECER REFERENCIAL PARA CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL COM PROFISSIONAIS OU EMPRESAS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO.

CAPACITAÇÃO DE PESSOAL. REGIME JURÍDICO DA LEI Nº 14.133/2021. COM REMESSA ORDINÁRIA À PGE

DECISÃO

Vieram os autos do processo em epígrafe para homologação do Procurador-Geral do Estado do Amapá, referente à edição do **PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 012/2026 – PLCC/PGE/AP**, de lavra das Procuradoras do Estado do Amapá, Dra. Maria Alice Lopes Leda e Dra. Jeane Alessandra Teles Martins Paiva, *à contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, para fins de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, nos termos do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021.*

No mais, acolhendo na íntegra o Parecer Referencial mencionado, lembro novamente que deverão ser observadas todas as recomendações e providências pontuadas pelas Procuradoras que subscrevem o parecer, bem como a previsão no edital de quantitativo para adesão, vigência da ata, prévia consulta ao órgão gerenciador, respeito ao limite de aquisição dos quantitativos registrados na ARP, aceitação do fornecedor, observância do prazo de 90 dias para efetivar a contratação, apresentação de justificativa da vantagem da adesão, comprovação de que os valores são compatíveis com os praticados no mercado, a partir de pesquisa de preços, em consonância com o art. 11, §1º da Resolução nº 006/2020-CONSUP/PGE.

Ante o exposto, **HOMOLOGO**, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, nos termos do Inciso XXVI, art.7º da Lei nº 0089/2015, **PARECER JURÍDICO REFERENCIAL Nº 009/2026 – PLCC/PGE/AP** tendo em vista que está de acordo com o ordenamento jurídico, e que deverá contribuir com orientações gerais a fim de promover a aplicação das diretrizes dele constantes, garantindo a uniformização dos procedimentos necessários para a regular concessão dos direitos pretendidos.

Encaminhe-se cópia do PARECER JURÍDICO Nº 012/2026 – PLCC/PGE/AP aos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Amapá.

Procuradoria-Geral do Estado do Amapá,

Macapá, 09 de julho de 2026.

THIAGO LIMA ALBUQUERQUE
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ