

Juiz de Fora, 20 de maio de 2026.

PARECER N.º 181/2026–PRJ/CESAMA

Para: Diretoria Financeira e Administrativa

Assunto: Análise de Contratação Direta - Inexigibilidade de Licitação n. 12/2026.

Referência: Processo Eletrônico nº 2034/2026 (Dataged)

EMENTA: Administrativo. Parecer Jurídico. Contratação Direta. Contratação de 10 dez inscrições, sendo 8 oito inscrições na categoria apresentação de trabalho técnico e 2 duas inscrições na categoria associados, para o evento 54 Congresso Nacional de Saneamento da ASSEMAE. Cabimento. Viabilidade jurídica de prosseguimento da contratação direta.

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo para contratação direta da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO, inscrita sob o CNPJ nº 20.057.071/0001-38, para 10 dez inscrições, sendo 8 oito inscrições na categoria apresentação de trabalho técnico e 2 duas inscrições na categoria associados, para o evento 54 Congresso Nacional de Saneamento da ASSEMAE, com fulcro no art. 30, inciso II, alínea “f” da Lei Federal n.º 13.303/16, conforme especificações contidas no Termo de Referência e demais expedientes inclusos, a fim de atender às necessidades da CESAMA.

Cesama efetivou a implantação do processo digital, através do sistema DATAGED, a partir da Resolução n. 018/2022 da Diretoria da Cesama, sendo os atos praticados de forma eletrônica, inclusive com toda a documentação pertinente, sendo o processo encaminhado de forma digital, em arquivo com atuais 108 páginas, nas quais foram juntados os seguintes documentos:

Companhia de Saneamento Municipal – Cesama
Avenida Barão do Rio Branco, 1843/10º andar - Centro
CEP: 36.013-020 | Juiz de Fora - MG | Telefone: (32) 3692-9176

- ✓ Formulário contendo requerimento de inexigibilidade devidamente preenchido e assinado (fls. 32 a 33);
- ✓ Proposta (fls. 34 a 35);
- ✓ Portfólio (fls. 15 a 17);
- ✓ Atos Constitutivos (fls. 37 a 60; 62);
- ✓ Declaração de conformidade artigo 38 da Lei 13.303/2016 (fl. 65);
- ✓ Identidade do representante legal (fls. 63 e 64).
- ✓ Comprovantes de regularidade fiscal (fls. 66, 67 e 68);
- ✓ Termo de referência (fls. 69 a 90);
- ✓ Classificação contábil (fl. 95);
- ✓ Provisão orçamentária (fl. 96);
- ✓ Consulta prévia de que trata o art. 38 da LE (fl. 107);

Este Parecer, portanto, tem o objetivo de assistir a CESAMA no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na formalização da inexigibilidade de licitação.

Feitas as considerações iniciais, passo a analisar.

2. DA DELIMITAÇÃO DO ESCOPO DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente análise se restringe aos aspectos exclusivamente jurídicos da consulta, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica, econômica e financeira, próprias do mérito da Administração e, portanto, alheios às atribuições desta Procuradoria.

As recomendações contidas nesse parecer são de mero caráter opinativo, e objetivam salvaguardar a autoridade administrativa assessorada, e não vinculá-la ao entendimento.

O RILC disciplina no art. 15, § 1º, alínea “h”, a juntada no processo administrativo de parecer jurídico sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade, por isso a presente análise assume caráter obrigatório, porém não vinculante, sendo possível não o acatar, desde que apresente justificativa técnica devidamente ratificada pelo respectivo Diretor (artigo 26, §4º, do RILC).

A Constituição Federal estabelece como regra a necessidade de realizar as contratações através de licitações (art. 37, inciso XXI, da Carta Magna), devendo as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de certame ser tratadas como exceções. Isso decorre dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, também insculpidos no caput do art. 37 da Constituição Federal.

O mesmo princípio se aplica à empresa pública, conforme determinado pelo art. 37, inciso XXI e pelo art. 173, § 1º, inciso III da Constituição da República de 1988, bem como pelo art. 28 da Lei n.º 13.303/2016.

No entanto, a Lei das Estatais também contempla situações excepcionais em que a licitação não é obrigatória, permitindo a contratação direta. É crucial ressaltar, no entanto, que a contratação direta é uma medida extraordinária e, como tal, deve rigorosamente observar todas as disposições legais para obter a devida autorização.

Conforme estabelecido pelo art. 30 da Lei das Estatais, a contratação direta é permitida nos casos em que houver inviabilidade de competição. Esse termo "inviabilidade de competição" refere-se à situação em que não é possível ou não faz sentido realizar um processo licitatório devido a algumas circunstâncias específicas, conforme ensina Fernanda MARINELA:

Quando a disputa for inviável, o certame será inexigível. De outro lado, a dispensa pressupõe uma licitação 'exigível' que só não ocorrerá por vontade do legislador. Em termos práticos, o administrador deverá verificar primeiramente se a licitação é exigível ou inexigível, conforme a possibilidade ou não de competição. Sendo assim, afastada a inexigibilidade, passará a verificar a presença dos pressupostos de dispensa da licitação¹.

¹ MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 465-366

Este aspecto, da existência de ‘diferentes alternativas’ para a satisfação da necessidade da empresa pública é fundamental para determinar a realização de eventual licitação, pois não havendo pluralidade de opções, não existe sentido em aludir à escolha, levando à efetivação da contratação direta.

3. DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL AO CASO

A Lei das Estatais, em seu art. 28 e seguintes, remete a incidência de suas disposições quando estabelece as hipóteses legais acerca da exigência de licitação e dos casos de dispensa e de inexigibilidade, e da figura nova, intitulado inaplicabilidade de licitação, consoante abaixo:

A licitação é regra para a administração pública quando compra bens ou contrata obras e serviços, não sendo diferente em relação a empresa pública, a sociedade de economia mista e a suas subsidiárias, a teor do disposto no art. 37, inciso XXI e no art.173, § 1º, inciso III, ambos da Constituição Federal.

A Lei das Estatais, Lei n.º 13.303/2016, também estabelece como regra a feitura de prévia licitação nas suas contratações, conforme expresso em seu artigo 28, onde se colhe que os contratos “serão precedidos de licitação nos termos desta Lei, ressalvadas as hipóteses previstas nos arts. 29 e 30”.

Como se verifica ao mesmo tempo a Lei apresenta as exceções à regra do certame licitatório, permitindo a contratação direta quando legalmente dispensável ou inexigível a prévia licitação.

Contudo, a contratação direta afigura-se como excepcionalidade e, nessa condição, deve atender às exigências legais para sua autorização.

A contratação direta, sob a modalidade de inexigibilidade de licitação, impõe a observância de diversos requisitos de ordem formal, onde a própria realidade fática determina a inviabilidade da competição.

Portanto, a contratação direta afigura-se como excepcionalidade e, nessa condição, deve atender às exigências legais para sua autorização. Neste sentido a lição de Marçal Justen Filho², onde leciona:

(...) a Administração tem que justificar não apenas a presença dos pressupostos processuais da ausência de licitação. Deve indicar, ademais, o fundamento da escolha de um determinado contratante e de uma específica proposta.

A Lei quer evitar a fraudulenta invocação de dispositivos legais autorizadores de contratação direta. O art. 26 alude à generalidade dos casos de contratação direta. Estão excluídas, basicamente, as contratações de pequeno valor, nas quais a publicidade é postergada pelos mesmos fundamentos que conduziram à dispensa de licitação. Como regra, toda contratação direta deverá ser antecedida de um procedimento no qual estejam documentadas as ocorrências relevantes. Atinge-se essa conclusão pela necessidade de documentação dos atos administrativos e pela natureza não discricionária de todas as hipóteses de contratação direta.

Desta forma, necessário serem adotadas as formalidades que envolvem, basicamente, a documentação acerca do preenchimento dos requisitos legais que autorizaram a contratação. Deverá instaurar-se procedimento administrativo, ao qual serão juntados os documentos referentes ao cumprimento de todas as etapas e formalidades acima indicadas, inclusive no tocante ao preço adotado.

4. DA INSTRUÇÃO DO FEITO

² Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, Editora Dialética, 2001, p. 298

A instrução das contratações diretas no âmbito da CESAMA deve observar as recomendações constantes no RILC (art. 91 e seguintes), bem como o disposto na legislação aplicável a cada espécie.

Dessa forma, antes de encaminhar os autos à Procuradoria, a Administração deve instruir os processos em estrita consonância com os referidos normativos (RILC, art. 95).

Desde já, fica evidente que a decisão relativa à contratação em questão implica um julgamento de conveniência e oportunidade, reservado exclusivamente ao discernimento do gestor público, não sendo competência desta Procuradoria interferir nessa matéria.

No caso em tela, a justificativa para a necessidade da contratação consta no item 3 do TR (fls. 69 a 70).

Verifica-se que o TR se encontra aprovado/autorizado pela Diretoria da área, de modo que pode ser considerada atendida a exigência normativa neste quesito, ao menos no que tange aos seus aspectos jurídico-formais.

Para a licitude da não competição, impende que a caracterização do objeto e da circunstância de fato ou de direito que autorizou a inexigibilidade da licitação com justificativa técnica e autorização do superior hierárquico da área refletida no Termo de Referência, corresponda às reais necessidades da CESAMA, evitando-se detalhes excessivos, irrelevantes ou desnecessários. Registre-se que não incumbe à Procuradoria avaliar as especificações utilizadas, dado o seu caráter eminentemente técnico, recomendando-se à Administração que verifique o cumprimento deste requisito.

Com base nas disposições legais pertinentes e nas informações apresentadas nos registros administrativos, o serviço que se almeja contratar se enquadra na situação prevista no art. 30, inciso II, alínea "f" da Lei n.º 13.303/2016, e do art. 93, do RILC, já que se trata de contratação de serviços técnicos especializados, com empresa de notória

especialização, cujo objeto social contempla “promover a interação, fortalecer e desenvolver a capacidade técnica, administrativa, financeira e regulatória” (vide fl. 37).

Isto posto, o objeto que se pretende contratar caracteriza-se pela capacitação de profissionais da CESAMA, através de curso oferecido por empresa especializada (vide item 3.1 e 3.2, do TR, fls. 69/70). Já as circunstâncias de fato e/ou de direito que autorizam a inexigibilidade de licitação, se consubstancia no fato de o objeto não poder ser reduzido a padrões objetivos de descrição e julgamento, ou seja, é insuscetível de definição, comparação e julgamento por parâmetros ou critérios objetivos.

Dentre as hipóteses de contratação direta, tem-se que a inexigibilidade de licitação pressupõe a inviabilidade de competição, isto é, a demonstração de que sequer é viável a realização do certame.

A contratação em questão, para não ser considerada irregular precisa preencher as condições legalmente previstas, para configuração de situação de inexigibilidade, quais sejam, (a) a inviabilidade de competição; (b) a singularidade do serviço; e, (c) a notória especialização do contratado, além (d) da caracterização dos elementos do art. 30, § 3º da Lei Federal n.º 13.303/2016, e demais formalidades requeridas no art. 95, do RILC.

Ao examinar a pretensa contratação de um curso a ser ofertado pela ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO, para o *54º Congresso Nacional de Saneamento da ASSEMAE*, por isso, torna-se complicada comparação quanto a metodologia, o talento e a capacidade didática dos treinadores.

A inviabilidade de competição na contratação de treinamentos/cursos não reside intrinsecamente na exclusividade, mas, sobretudo, na impossibilidade de haver critérios objetivos exigidos em certame licitatório. Corroborando com esta assertiva, o TCU já se manifestou nos seguintes termos:

Isso, porque cada possível instrutor tem características próprias, incomparáveis, como experiência anterior, currículo, áreas de

especialização, publicações, etc. Como admitir que o menor preço possa ser um bom critério para a escolha? (Decisão n.º 439/1998 – Plenário TCU)

São tantas as variáveis que influem na definição do perfil ideal dos professores e instrutores adequados a cada caso, que dificilmente se pode defender a tese de que haja efetiva "viabilidade de licitação" para formalizar tais contratos. (Decisão n.º 747/1997 – Plenário TCU)

O Tribunal de Contas da União dirimiu controvérsia acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação, na modalidade cursos externos, tendo considerado que:

Com fundamento em todas essas colocações, consideramos necessário e oportuno que se firme o entendimento de que se enquadra na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13, da Lei 8666/93 a contratação de professores, conferencistas ou instrutores, para ministrar aulas em cursos de treinamento, de formação ou de complementação de conhecimentos de servidores especializados, desde que se trate de cursos desenvolvidos especificamente ou adaptados para o atendimento das necessidades do contratante e/ou voltados para as peculiaridades dos prováveis treinandos. (Decisão n.º 439/1998 – Plenário TCU)

Compulsando os presentes autos, tem-se que da justificativa apresentada depreende-se que o serviço técnico especializado, objeto da presente contratação, foi considerado essencial e o mais adequado à plena satisfação das necessidades da CESAMA (vide item 3.2, do TR – fl. 70).

Considerando o cumprimento das normas e a comprovação efetiva da impossibilidade de realizar uma licitação, é evidente, com base nas regras estabelecidas,

que no caso em questão, a inexigibilidade de licitação não é apenas uma questão legal, mas também factual. Verifica-se que não existem alternativas viáveis para a CESAMA na contratação do serviço desejado, uma vez que não é possível definir critérios objetivos para a sua descrição e avaliação, tornando a competição inviável.

Sobre a (b) singularidade do serviço, importante registrar que, ainda que a Lei n.º 13.303/16, quando trata de inexigibilidade de licitação, não mencione textualmente a necessidade de que os serviços sejam singulares, entende-se que essa condição, sob o viés da interpretação que vem sendo conferida pelo TCU ao assunto, continuará se fazendo exigível³.

Tais condições legais para a contratação direta foram praticamente reproduzidas pela Súmula n.º 252 do TCU, que abaixo subscrevo:

Enunciado: SÚMULA TCU 252: A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado. (g.n.)

No contexto da contratação direta é possível atribuir ao adjetivo “singular” alguns sentidos, uma vez que a dimensão normativa pode ser muito maior do que a enunciativa.

No presente caso, além do treinamento ser pautado no programa de capacitação da própria da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO, o sentido que melhor se amolda é o de que a solução (objeto) é singular quando não pode ser reduzida a padrões objetivos de descrição e julgamento, ou seja, é insuscetível de definição, comparação e julgamento por parâmetros ou critérios objetivos, tal como na hipótese prevista no inciso VII do art. 29, e caput do art. 30, ambos da Lei n.º 13.303/2016.

³<https://www.zenite.blog.br/estatal-exige-se-a-singularidade-para-contratar-com-fundamento-no-art-30-inc-ii-da-lei-no-13-3032016/>

Ademais, a singularidade do objeto existirá desde que se trate de curso diferenciado em relação ao convencional ou rotineiro do mercado.

É importante considerar que o congresso pretendido será ministrado através de instrutores com características próprias, incomparáveis, como experiência anterior, conforme declarado pelo signatário do termo de referência (vide fl. 70 e 71) e comprovado através de atestado de capacidade técnica (fl. 36).

De acordo com o item 3.2 do TR, em relação ao pretense treinamento, serão atendidas as expectativas do que o mesmo propõe.

Cumpre ressaltar que foge ao escopo desta Procuradoria Jurídica a análise do mérito administrativo (conveniência e oportunidade) quanto à escolha do formato do treinamento (presencial ou online), por se tratar de decisão técnica e pedagógica afeta à área demandante.

Quanto à (c) notória especialização do contratado, assim dispõe o art. 30, inciso II, § 1º da Lei das Estatais:

Art.30. A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de:

(...)

II – contratação dos seguintes serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

§ 1º 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 indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O ponto essencial no referido § 1º, que caracteriza a especialização, é essencialmente subjetivo: trata-se de definir que aquele é o profissional ou a empresa cujo "trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato". No caso de curso ou similar, preenchidos os requisitos básicos de formação acadêmica e experiência profissional, quem pode dizer de determinado professor ou instrutor atende às necessidades do órgão é seu administrador e o organizador do programa.

Na maioria das vezes, nos casos concretos, é extremamente difícil estabelecer padrões adequados de competição para escolher objetivamente entre diferentes professores ou cursos. Por essa razão, compartilho do entendimento que se deve reconhecer a necessidade de assegurar ao Administrador ampla margem de discricionariedade para escolher e contratar professores ou instrutores - quando se tratar de organizar cursos próprios - bem como para selecionar cursos abertos a terceiros, para inscrição de funcionários do órgão, por exemplo.

No que diz respeito à (d) necessidade de instrução processual com os elementos de que trata o art. 30, § 3º, da Lei das Estatais, o elemento Razão da Escolha do Fornecedor/Executante, disposto no seu inciso II, encontra-se depreendida nos expedientes inclusos, mais especificamente no item 3.2 do TR (fl. 70).

No que se refere à caracterização do elemento Justificativa do Preço, disposto no seu inciso III, verifica-se que o termo de referência, no seu item 6, consignou na justificativa de preços a tabela de preços praticados pela instituição (fl. 17), ratificando que "o valor praticado é o de mercado". Sobre esse ponto, cabe destacar que o Manual de Planejamento, art. 27:

"Art. 27. Para serviços comuns através de contratação direta por inexigibilidade ou dispensa de licitação, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida, a justificativa de preços será dada

com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, 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”.

Tendo em vista que o requisito basilar dos contratos públicos é a obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, deve restar evidenciado que a Proposta Comercial coaduna-se com o estricto atendimento do interesse público, princípio condutor de toda atuação administrativa, visto que nesta vertente de ideias sua proficiência encontra-se consubstanciada no fato de que os preços praticados foram obtidos pela efetiva demonstração de que são os hodiernamente praticados pela proponente.

Nesta toada, quanto à estimativa de custo da contratação, o Termo de Referência da inexigibilidade de licitação deve conter “os elementos técnicos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto e as obrigações contratuais que serão assumidas pela contratada, de modo a orientar a execução e a fiscalização contratual e a permitir a definição do valor estimado da futura contratação”, nos termos do Anexo I do RILC.

No presente caso, o custo total da contratação é de R\$ 8.800,00 (oito mil e oitocentos reais) para 08 (oito) inscrições para "Autor de Trabalho Técnico" no valor unitário de R\$ 800,00 (oitocentos reais), totalizando R\$ 6.400,00 (seis mil quatrocentos reais); e 02 (duas) inscrições para "Associados" no valor unitário de R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais), totalizando R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais) conforme indicado na página 75/76.

Para tanto, vale observar que o RILC, em seu art. 93, inciso IV, estabelece que a realização de contratação direta depende também de provisionamento financeiro com indicação dos recursos orçamentários para a despesa que assegurem o pagamento das

obrigações decorrentes de obras e/ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo prazo/cronograma.

Sob esse ponto, consta informação de provisionamento no orçamento 2026, na conta “Treinamento”, pacote “Recursos Humanos” (fls. 96).

Assim, de acordo com o disposto no art. 30, inciso II, alínea “f”, da Lei n.º 13.303/2016, e no art. 91, do RILC, respectivamente, tenho que a inexigibilidade de processo licitatório restou devidamente comprovada e que o objeto proposto tem supedâneo na hipótese legal.

Destarte, entendo que a instrução processual está regular sob o prisma jurídico-formal e que foram atendidas as demais formalidades requeridas no art. 95, do RILC.

5. DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos documentos e informações até aqui, ressalvados os aspectos técnicos, econômicos, financeiros e as ponderações de conveniência e oportunidade, próprios do mérito da Administração, e, portanto, alheios às atribuições desta Procuradoria, pela **regularidade do feito e prosseguimento da contratação direta** da ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO, inscrita no CNPJ: 20.057.071/0001-38, para capacitação através do 54º Congresso Nacional de Saneamento da ASSEMAE - conforme especificações contidas no Termo de Referência, ao custo total de R\$ 8.800,00 (oito mil e oitocentos reais) com fundamento no art. 30, inciso II, alínea “f” da Lei Federal n.º 13.303/16.

Por derradeiro, cumpre salientar que o presente parecer tomou por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe. Destarte, a Procuradoria Jurídica presta consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e na oportunidade dos atos praticados no âmbito da CESAMA.

Eis o parecer que encaminho para análise e decisão.

Em caso de eventual necessidade de esclarecimentos de dúvida quanto aos termos jurídicos utilizados, esta Procuradoria poderá ser consultada.

FABIANO DOS SANTOS MATTOS

OAB/MG 123.541

PRJ/CESAMA

INEXIGIBILIDADE - 2034/2026
Código do documento 57-17809304050245698382

Anexo: Parecer 185.2026 - Inexigibilidade 012.26 - Curso -Congresso.pdf



Assinaturas

FABIANO DOS SANTOS MATTOS
fmattos@cesama.com.br
Assinou como responsável



Fabiano dos Santos Mattos
Responsável de Processo
Assinatura em Documento
Data Hora: 2026-05-20 14:02:00.0



Detalhe das Assinaturas

20-maio-2026 14:02:00

FABIANO DOS SANTOS MATTOS Assinou - E-mail: fmattos@cesama.com.br - IP: 192.168.80.213 - Geolocalização: null, null, null, null (null) - null - Documento de identificação: **179447*** - Data Hora: 2026-05-20 14:02:00.0

Esse documento está assinado e certificado pela Dataged