



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Parecer n° 013/2024/AG/ALE/RO

Processo n° 100.012.000059/2024-99

Assunto: contratação direta e inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “f”, Lei n° 14.133/21) – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal

Destinatária: Secretaria Geral

Contratação Direta. Inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “f”, Lei n° 14.133/21). Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Estudo técnico preliminar e Termo de Referência. Requisitos de habilitação técnica, jurídica e fiscal preenchidos. Necessidade de reforço de empenho. Publicação do aviso da contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio oficial (art. 72, parágrafo único, Lei n° 14.133/21). Opinitivo jurídico pela possibilidade.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, em virtude do que constou no Memorando n° 0148684/2024-ALE/SEC-GERAL, com origem da Secretaria Geral (0148684), para fins de análise da regularidade jurídica relativa ao procedimento de contratação direta, na modalidade inexigibilidade, para a inscrição, inicialmente, de 10 (dez) servidores no 2º Congresso Amazônico de Licitações e Contratações Públicas, a ser realizado nas dependências da Faculdade Católica de Rondônia, no período de 27/02/2024 a 01/03/2024, conforme proposta (0148685).
2. O objetivo apresentado pela área demandante foi “capacitar os servidores visando trazer informações gerais acerca da Nova Lei de Licitações e demonstrar seus instrumentos de Planejamento da Contratação, haja vista que, sem eles, não será possível realizar futuras contratações” (0154778), a partir de requerimento oriundo da Secretaria Geral (0148684), com fundamento no art. 74, III, “f”, da Lei n° 14.133/2021.



3. O objeto da contratação, conforme memorando nº 0148684/2024-ALE/SEC-GERAL (0148684), como já destacado em item 1, consiste na participação “de 10 servidores no 2º Congresso Amazônico de Licitações e Contratações Públicas, de 27/02/2024 a 01/03/2024, na Faculdade Católica de Rondônia- Cidade de Porto Velho/RO”, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas descritas e Termo de Referência nº 003 (0154778), o que foi, posterior e quantitativamente, alterado.
4. Considerando que o valor por servidor é de R\$ 3.290,00 (Três mil e duzentos e noventa reais), o montante estimado para a inscrição de 10 servidores no 2º Congresso Amazônico de Licitações e Contratações Públicas perfaziam o total de R\$ 32.900,00 (Trinta e dois mil e novecentos reais), de acordo com a proposta apresentada pela empresa MK CURSOS E TREINAMENTOS LTDA – CNPJ 22.755.309.0001.
5. Em Despacho nº 0160939/2024-ALE/ADV-GERAL/ADV-RODRIGO (0160939), esta Advocacia Geral devolveu os autos com o propósito de serem adotadas as providências sugeridas quanto ao estudo técnico preliminar e ao termo de referência, itens 03 e 04, respectivamente, abaixo transcritas:

Da análise do estudo técnico preliminar apresentado (0152125), verificou-se que (i) item 2 – Descrição da necessidade da contratação – em que pese ter feito menção à contínua necessidade de melhoria dos processos internos e a entrada em vigor da NLL não se mostrou claro quanto ao problema a ser resolvido, bem como de que forma a contratação direta contribuirá para a manutenção do interesse público (art. 18, § 1º, I, NLL); (ii) item 4 – requisitos da contratação – não explicitou as condições indispensáveis por parte do fornecedor para atender a pretensão contratual, ou seja, os requisitos mínimos de qualidade, de modo que a proposta apresentada indicasse figurar como aquele que eventualmente, caso selecionada, representasse a seleção realmente vantajosa para a Administração, mesmo em se tratando de cenário de impossibilidade de competição; (iii) item 6 – levantamento do mercado – frase genérica que não traduziu o comando do art. 18, § 1º, V, da NLL, bem como não demonstrou se no mercado havia melhor solução (sob os primas quantitativo e qualitativo) capazes de resolver o problema (análise valorativa-comparativa); (iv) item 7 – valor da contratação – art. 23 da NLL, ou seja, quais os referenciais de preços a ALE/RO levaria em conta para contratação; (v) em que pese conter o nome do Sr. Secretário Geral, o ETP não contou com sua assinatura.

Da análise do Termo de Referência, é possível supor que as alterações do ETP resultarão em consequentes adaptações/modificações do primeiro. Em segundo, não se verificou a presença da obrigação do contratado prevista no art. 92, XVII, NLL, por exemplo, para pessoa com deficiência



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

ou reabilitado pela Previdência Social. Por derradeiro, mesmo não se tratando de instrumento contratual a ser firmado, à luz do justificado em item 15 do TR, sugere-se a inclusão do item 15.4 a tratar do foro competente como sendo a comarca de Porto Velho/RO, sede da ALE/RO, nos termos do art.92, § 1º, NLL.

6. As informações - até então ausentes ou com necessidade de complementação - pontuadas no item 03 do Despacho nº 0160939/2024-ALE/ADV-GERAL/ADV-RODRIGO (0160939) foram apresentadas pela área responsável em novo estudo técnico preliminar (0161545), passando assim a conter:

(i) Descrição da Necessidade da Contratação, acerca da imprescindibilidade de capacitação e preparação dos servidores desta Casa de Leis, oportunizando o aprendizado com profissionais renomados no cenário nacional, e da participação ativa das oficinas práticas oferecidas pelo seminário;

(ii) Os Requisitos da Contratação explicitaram a notória especialização dos profissionais e instrutores do evento, abordando a formação técnica e experiência profissional dos mesmos, mencionou também a expertise reconhecida no setor público e privado da atuação da empresa contratada em cursos de capacitação oferecidos;

(iii) “Levantamento de mercado x Demonstração da solução como todo” evidenciou a impossibilidade de comparação de forma direta e objetiva de objetos singulares, em razão da prestação de serviço por empresa “notoriamente especializada e referência de qualidade e excelência no que faz”;

(iv) Valor da contratação no montante de R\$ 65.800,00 (sessenta mil e oitocentos reais), para 20 servidores + 05 cortesias conforme Proposta (0161544).

7. Com o encaminhamento das informações complementares, verificou-se, ainda, o aumento do número de participantes da ALE/RO no treinamento, inclusive, com a oferta de mais 5 (cinco) vagas a título de cortesia, perfazendo, pois, no total, 20 (vinte) pagantes e 5 (cinco) não pagantes.

8. Observa-se, também, que o novo documento intitulado “Estudo Técnico Preliminar nº 0161545” consta assinado pela Chefe de Divisão de Elaboração de Termos de Referência, pela Secretária Administrativa e pelo Secretário Geral.

9. Quanto à análise do Termo de Referência, citada em item 04 do despacho supracitado (0160939), e considerando que as alterações no ETP resultaram em consequentes adaptações/modificações do primeiro, verificou-se a inclusão do item 6.16 “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” e do item 15.4 estabelecendo o foro competente como sendo a comarca de Porto Velho/RO, nos termos do art.92 §1º, NLL.

10. Ausente, até o momento, considerando-se o aumento do custo da contratação, reforço de empenho. Também não consta nos autos cópia de divulgação de ato autorizador da contratação direta publicado em sítio eletrônico oficial, o que poderá ser suprido, dada a expressão alternativa “ou”, pelo extrato do contrato ou outro instrumento hábil, na forma dos arts. 72, parágrafo único, combinado com o art. 95, “caput”, da Lei nº 14.133/21.

11. Nada mais havendo, é o relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

10. Preliminarmente, registre-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe a este órgão consultivo prestar sua lida sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, posto que são manifestações típicas da autoridade administrativa com competência para tais desideratos.
11. A Constituição da República, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta, como o caso ora submetido à análise:

CF, Art. 37
(...)

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



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

12. A licitação pública pode ser definida como o meio pelo qual a Administração Pública contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, dentre outros, nos termos da Lei Federal n.º 14.133/2021, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos):

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

13. Em casos excepcionais a licitação pode ser afastada, mas somente com a disciplina da lei. Desta forma, a Lei n.º 14.133/21 previu hipóteses de contratação direta, quando será dispensada, dispensável ou inexigível a licitação, sendo elas: licitação inexigível (art. 74) – a licitação é juridicamente impossível por impossibilidade de competição em razão da inexistência de pluralidade de potenciais interessados, licitação dispensável (art. 75) – a lei possibilita ao administrador dispensar a licitação, cabendo a este a decisão discricionária entre a sua realização ou não e, por fim, a licitação dispensada (art. 76, I e II) – na qual deve prevalecer o entendimento de que se trata de ato vinculado, tendo sido a licitação dispensada diretamente pela lei.
14. O processo administrativo de contratação direta deve ser instruído com os documentos exigidos, especialmente parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos legais, a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação (0150324, 0159835, 0159838 e 0159839) e qualificação mínima necessária (0150326 e 0151094), razão da escolha da contratada (0161545), justificativa de preço (0161545, 0161546, e, principalmente 0150326), autorização da autoridade competente (0161546, 0161545 e 0161608), dentre outros elementos exigidos pelo art. 72.



15. No caso dos autos, não restam dúvidas acerca da configuração da primeira hipótese descrita em parágrafo anterior, qual seja, a licitação inexigível, haja vista a impossibilidade de competição, nos termos da declaração prestada pela área demandante, nos seguintes termos: “3.5 – A solicitação de participação no 2º Congresso poderá, devido a inviabilidade de competição, ocorrer por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea f da Lei nº 14.133/2021 (0148684)”.
16. Além da declaração prestada pela área responsável verifica-se - dada a natureza singular do simpósio a ser realizado entre os dias 27/02 a 01/03 - que não havia condição à competição entre possíveis interessados, consistindo nas palavras de Felipe Fernandes e Rodolfo Penna, em verdadeira imposição da realidade extranormativa¹.

A inexigibilidade é verificada em momento anterior à dispensa. Em primeiro lugar, verifica-se se existem os critérios necessários para a competição. Se não estiverem presentes, resta configurada a hipótese de inexigibilidade. Se presentes, verifica-se se há hipótese de dispensa de licitação.

17. A hipótese de inexigibilidade à qual se submete a presente contratação direta encontra-se prevista no art. 74, III, “f”, da Lei nº 14.133/21, ou seja, a inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal:

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;

18. Ainda à luz da Lei nº 8.666/93, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União é orientada desde o ano de 1998 pelo seguinte acórdão:

O Pleno do Tribunal de Contas da União assim pronunciou-se na Decisão nº 439/98 – Ata 27/98 – Relator Ministro Adhemar Paladini Ghisi:

¹ FERNANDES, Felipe; PENNA, Rodolfo. Lei de Licitações para a Advocacia Pública. 3ª Edição. São Paulo: Editora JudPodivm, 2023. p. 136.



"1. considerar 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, 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" (grifo nosso) O ilustre Ministro Relator, ao fundamentar seu voto, segue o posicionamento da doutrina, concluindo o seguinte:

(...)

9. A aplicação da Lei deve ser compatível com a realidade em que está inserida, só assim o direito atinge os seus fins de assegurar a justiça e a equidade social. Nesse sentido, defendo o posicionamento de que a inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, fato que pode e deve evoluir no ritmo das mudanças que certamente ocorrerão no mercado com o aperfeiçoamento das técnicas de elaboração de manuais padronizados de ensino. Essa evolução deve ser acompanhada tanto pelos gestores como pelos órgãos de controle, no âmbito de suas atuações. Assim, desponta, a meu ver, com clareza que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, na atualidade, é regra geral, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador" (Processo nº TC 000.830/98-4, Relator Ministro ADHEMAR PALADINI GHISI, Decisão 439/98 – Plenário, Ata 27/98).

O Tribunal de Contas da União, chamado a se manifestar acerca do tema, assim se manifestou, na Decisão n. 439/1998, do Plenário, referente ao Processo nº TC 000.830/98- 4: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, decide:

1. considerar 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, 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;
2. retirar o sigilo dos autos e ordenar sua publicação em Ata; e
3. Arquivar o presente processo.

19. Por derradeiro, faz-se necessário, tendo em vista o aumento do custo pelo incremento do número de vagas, o reforço de empenho (0160299).
20. Importante, ainda, atentar para o cumprimento do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21: “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”.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

III- CONCLUSÃO

21. Diante do exposto, esta Advocacia Geral opina pela possibilidade da contratação direta, na modalidade inexigibilidade, nos termos do art. 74, III, “f”, com a observância dos itens 19 e 20 acima aduzidos.

Em 8 (oito) laudas, divididas em 21 (vinte e um) itens, este é o parecer jurídico que fica, desde já, submetido ao visto do Dr. Advogado Geral, nos termos do art. 5º, VI, da Lei Complementar estadual nº 785/2014. Após, em caso de concordância, sugiro a remessa, considerando a urgência que o caso requer, à Secretaria Geral.

Porto Velho/RO, 26 de fevereiro de 2024.

Rodrigo da Silva Roma

Advogado (mat. 100021108)

ALE/RO