

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0821212/2026/ADV-GERAL/ADV-VEIGA/ALERO

Da: ADV-GERAL/ADV-VEIGA

Para: SEC-GERAL

Processo nº: 100.017.000100/2026-49

EMENTA: Direito Administrativo. Contratação direta. Inexigibilidade de licitação. Inscrição de servidor em curso de capacitação. “Curso Completo sobre a Lei Geral de Licitações Públicas: Lei nº 14.133/2021”. Contratação da empresa ESAFI – Escola de Administração e Treinamento Ltda., inscrita no CNPJ nº 35.963.479/0001-46. Art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Singularidade do objeto evidenciada pela capacitação específica voltada à aplicação prática da Lei nº 14.133/2021. Notória especialização demonstrada pela atuação institucional da ESAFI na capacitação de agentes públicos e pela qualificação da instrutora. Justificativa de preços baseada em documentos comprobatórios de contratações semelhantes realizadas com diversos órgãos públicos, evidenciando compatibilidade do valor proposto com os preços praticados pela própria contratada. Formalização por Nota de Empenho, nos termos do art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Regularidade jurídica condicionada à conferência da habilitação, à designação de fiscal, à autorização da autoridade competente e à publicação do extrato. Parecer favorável, com condicionantes.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise e emissão de parecer jurídico no tocante à legalidade de contratação por inexigibilidade de licitação para a inscrição de 01 (um) servidor desta Assembleia Legislativa no curso

denominado “**Curso Completo sobre a Lei Geral de Licitações Públicas: Lei 14.133/2021**”, a ser realizado na modalidade presencial, no período de 07 a 10 de julho de 2026, em Fortaleza/CE, com carga horária total de 28 (vinte e oito) horas, promovido pela empresa ESAFI – Escola de Administração e Treinamento Ltda., inscrita no CNPJ nº 35.963.479/0001-46. O investimento informado para a contratação corresponde ao valor de R\$ 5.290,00 (cinco mil duzentos e noventa reais), referente à inscrição de 01 (um) participante.

Consta dos autos que a contratação tem por objeto serviço técnico especializado em aperfeiçoamento de pessoal, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “F”, da Lei nº 14.133/2021, tendo por finalidade promover o aperfeiçoamento técnico dos servidores envolvidos nos processos de contratação pública, proporcionando conhecimentos atualizados e alinhados às disposições da Lei nº 14.133/2021, à jurisprudência dos órgãos de controle e às boas práticas administrativas aplicáveis às licitações e contratos administrativos.

A documentação instrutória registra que a motivação da contratação está associada à necessidade de proporcionar aos participantes conhecimentos teóricos e práticos acerca das boas práticas de gestão, planejamento e condução dos procedimentos licitatórios e contratuais, em conformidade com a Lei nº 14.133/2021. Consta, ainda, que a capacitação contribui para a redução de falhas processuais, inconsistências técnicas e riscos administrativos, fortalecendo a segurança jurídica dos atos praticados pela Administração e promovendo o aprimoramento das competências técnicas e funcionais dos servidores, com reflexos na eficiência, qualidade e segurança da gestão das contratações públicas.

Também se extrai da documentação juntada que a empresa promotora possui objeto social compatível com a realização de cursos, treinamentos, seminários e aperfeiçoamento profissional, estando regularmente constituída, além de constarem nos autos documentos de habilitação jurídica e certidões de regularidade fiscal e judicial.

Registra-se, por oportuno, que consta dos autos autorização da contratação pela autoridade competente (id. 0816739), bem como certificação da Secretaria de Compras e Licitações quanto ao atendimento dos requisitos de habilitação, à adequação da justificativa de preços e à dispensa de elaboração do Estudo Técnico Preliminar, concluindo pelo regular prosseguimento do feito para emissão de pré-empenho.

Diante disso, o feito encontra-se apto à apreciação jurídica da matéria, especialmente quanto ao enquadramento da contratação no dispositivo legal pertinente, à luz da documentação acostada aos autos e das normas aplicáveis.

É o necessário a relatar.

II. DOS LIMITES DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

Preliminarmente, registre-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe a este órgão 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.

Assim, a análise cingir-se-á à adequação jurídico-formal do procedimento licitatório em apreço aos ditames da legislação correlata. Portanto, considerações de índole técnica, como a escolha de produtos, serviços, projetos, avaliações de preços, avaliação de quantitativos, justificativa da contratação, bem como quaisquer juízos de conveniência e oportunidade envolvidos na contratação, por consistirem no próprio mérito administrativo, são de inteira e exclusiva responsabilidade do órgão consulente e, mais de perto, dos setores técnicos que lhe prestaram auxílio, não cabendo a esta Advocacia-Geral atuar em substituição às suas dought atribuições, conforme dispõe o art. 68 da Lei Complementar nº 785/2014:

Art. 68. A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como critérios técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Importante salientar que o exame dos autos processuais administrativos epígrafados se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

É oportuno registrar, ainda, que, na hipótese de pareceres condicionados, isto é, aqueles que emitem juízo conclusivo pela aprovação com recomendações/ajustes a serem observados pela área técnica, não ensejam, por si sós, a imposição de acompanhamento ou fiscalização posterior por parte do órgão jurídico, visto que, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 785/2014, a verificação do efetivo cumprimento das recomendações consignadas recai sobre a unidade demandante/instrutora do feito, não se impondo pronunciamento subsequente do advogado que proferiu o parecer.

Art. 67. Ao Advogado que, em caso concreto, haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 1.297, de 10/9/2025)

No mais, o presente parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração à sua conclusão. Sua finalidade é fornecer uma análise técnica e jurídica sobre a matéria em questão, com vistas a subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente, a quem cabe, em última instância, a deliberação final sobre o tema.

III. DA ANÁLISE JURÍDICA

III.1. Da Inexigibilidade para contratação de serviços técnicos de notória especialização. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal

A Constituição Federal, imbuída do espírito da isonomia, em seu artigo 37, inciso XXI, determina que sejam os contratos administrativos precedidos de licitação, ressalvando-se os casos

especificados na legislação e, dentre as hipóteses excepcionadas pela Lei Federal nº 14.133/2021, destaca-se a inexigibilidade de licitação disciplinada no art. 74 da lei suscitada, que assim dispõe:

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;

Inicialmente, é importante pontuar que foram mantidos pela nova legislação de forma expressa os seguintes requisitos legais específicos: a caracterização do serviço como técnico especializado e a notoriedade do especialista que se pretende contratar.

Serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles:

são aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão. (Licitação e contrato administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 50)

No caso concreto, a contratação pretendida tem por objeto a inscrição de 01 (um) servidor no curso “Curso Completo sobre a Lei Geral de Licitações Públicas: Lei nº 14.133/2021”, a ser realizado presencialmente, no período de 07 a 10 de julho de 2026, em Fortaleza/CE, com carga horária total de 28 (vinte e oito) horas, voltado à capacitação e atualização técnica de agentes públicos que atuam nos procedimentos de licitações e contratos administrativos, com abordagem prática acerca das inovações introduzidas pela Lei nº 14.133/2021, do planejamento das contratações, da gestão de riscos, da condução dos procedimentos licitatórios, da execução contratual e da utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP.

Trata-se, portanto, de objeto que se enquadra, em tese, na hipótese de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, prevista no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, por envolver capacitação de natureza predominantemente intelectual, destinada ao aperfeiçoamento de servidor público em matéria diretamente relacionada às licitações e contratos administrativos, abrangendo conhecimentos teóricos e práticos necessários à adequada aplicação da nova legislação de regência e das orientações dos órgãos de controle.

Desse modo, sob a perspectiva jurídico-formal, a contratação direta encontra aderência abstrata à hipótese legal de inexigibilidade, desde que demonstradas, no caso concreto, a singularidade do objeto, a notória especialização da empresa ou dos profissionais envolvidos, a razão da escolha do contratado, a justificativa de preços e os demais requisitos de instrução exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

III.2. Da singularidade do objeto

Observa-se que foi suprimida a expressão “de natureza singular” do novo texto legal. Essa mudança da nova lei levantou uma controvérsia na doutrina sobre a necessidade ou não da singularidade do objeto contratado como requisito para contratação direta por inexigibilidade de licitação. Sobre essa questão, vale citar a orientação doutrinária de Joel de Menezes Niebuhr:

Os eventuais desacertos de órgãos de controle não justificam hipótese de inexigibilidade que prescindam da singularidade, para a contratação de serviços que possam ser prestados com técnica comum, julgados por critérios objetivos e que não dependam da intervenção de notórios especialistas. A inexigibilidade, qualquer que seja, é fundada na inviabilidade de competição e, por consequência, na singularidade do seu objeto. Não se trata de apego à Lei n. 8.666/1993. O apego, bem intenso por sinal e com uma pitada de orgulho vintage, é à parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. (Licitação pública e contrato administrativo / Joel de Menezes Niebuhr – 5. Ed. – Belo Horizonte, 2022)

Como se vê, o citado autor se posiciona no sentido de que a singularidade do objeto é um requisito da inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização. Nota-se que o seu principal argumento é o de que a inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade de licitação que está expressamente previsto no caput do art. 74, decorre justamente da singularidade do objeto.

Observa-se, ainda, que o seu posicionamento é respaldado em precedente do Tribunal de Contas da União que analisou dispositivo similar da Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais). O art. 30, inciso II, da referida lei também trata da contratação direta de serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, sem prever expressamente a necessidade da natureza singular do objeto, como está previsto na Lei n. 8.666/1993. Mesmo assim, o Tribunal de Contas da União apontou a singularidade do serviço como um dos requisitos para a contratação direta fundamentada nesse artigo. (TCU, Acórdão nº 2.761/2020, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Julg. 14.10.2020).

A ilustrada jurista, Gabriela Pércio, com seu arguto olhar, partilha do mesmo entendimento:

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. (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).

Nesse contexto, ao se admitir que a supressão da antiga expressão indicaria uma presunção de inviabilidade de competição, bastaria que a Administração indicasse um indivíduo ou empresa, como notório especialista para a prestação de um serviço predominantemente intelectual, que a regra geral da Constituição seria afastada, o que é inadmissível. Analisando a presente norma, Luciano Ferraz, com seu reconhecido talento anota que:

O raciocínio pretendeu, por fim, expor que o fato de o legislador da Lei 14.133/21 não ter reproduzido a expressão "serviço de caráter singular" no artigo 74, III, teve objetivos claros, e que não teve o condão de transformar a hipótese de contratação direta numa grande festa discricionária, em ordem a possibilitar que qualquer contratação pudesse se realizar só porque o contratado era detentor de predicados diferenciados de especialidade. (FERRAZ, Luciano. Por que a singularidade é o Wolverine da nova Lei de Licitações? Revista Consultor Jurídico).

No caso concreto, contudo, a singularidade juridicamente relevante do objeto não decorre apenas da temática geral das licitações e contratos administrativos. O diferencial da contratação reside na capacitação específica voltada à aplicação prática da Lei nº 14.133/2021, contemplando temas relacionados ao planejamento das contratações, elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA), Estudos Técnicos Preliminares (ETP), gestão de riscos, utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), gestão e fiscalização contratual, assuntos diretamente relacionados às atribuições desempenhadas pelos agentes públicos responsáveis pelas contratações administrativas.

Trata-se, pois, de capacitação que não se limita à exposição teórica do conteúdo normativo, mas busca capacitar o participante para atuação prática em todas as fases do denominado “megaprocessos” das contratações públicas, abrangendo desde o planejamento até a gestão e fiscalização contratual, mediante abordagem técnica e jurisprudencial voltada à realidade da Administração Pública, conforme item 3.1 do Termo de Referência.

A singularidade do objeto também se evidencia pela notória especialização da instrutora responsável pela capacitação, Sra. Lucimara Coimbra, profissional que, segundo a documentação acostada aos autos, possui mais de 25 anos de experiência na área e formação específica em Planejamento Público,

circunstância que confere especial qualificação à execução do treinamento.

Desse modo, a singularidade do objeto está associada ao conteúdo especializado da capacitação, à qualificação da instrutora e à necessidade institucional de atualização dos agentes públicos para adequada aplicação da Lei nº 14.133/2021, elementos que, analisados em conjunto, evidenciam a inviabilidade de competição apta a justificar, em tese, a contratação direta por inexigibilidade de licitação.

Portanto, os elementos constantes dos autos permitem concluir, em tese, que o objeto não se apresenta como serviço comum de treinamento, padronizável e comparável por critérios ordinários de menor preço, mas como capacitação especializada, de natureza predominantemente intelectual, cuja execução satisfatória depende do conteúdo programático proposto e da expertise específica da instituição contratada e de seus profissionais.

III.3. Da notória especialização

Outro requisito mantido na Lei nº 14.133/2021 se relaciona com a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido.

O art. 74, § 3º, dispõe que 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.

O conceito lançado permite que a Administração, com base na documentação juntada, reconheça que determinado profissional ou empresa apresenta atributos que autorizam inferir que seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Nessa linha, o executor a ser escolhido, profissional ou empresa, deverá ser um notório especialista. Não poderá ser indicado qualquer executor, ainda que detentor das qualificações necessárias. O escolhido deverá apresentar atributos que tragam ao contratante a percepção de que se trata da solução mais adequada à plena satisfação dos interesses da Administração. E a escolha se dará por meio de uma avaliação subjetiva, isto é, juízo de valor administrativo fundado nos elementos de instrução, em comparação com outras possibilidades abstratas de mercado, sem que disso decorra violação à impessoalidade, desde que haja motivação idônea e suficiente.

Essa posição é consagrada pela doutrina e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

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 curso 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 (Decisão 439/98 Plenário. Sessão 15/07/1998. DOU 23/07/1998 – TCU).

Tais condições legais para a contratação direta foram praticamente reproduzidas pela Súmula nº 252 do Tribunal de Contas da União - TCU:

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 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.

Nesse prisma, a Súmula 39 do TCU estabelece que:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

E é corroborado por inúmeros precedentes da Corte de Contas:

(...) 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? TCU- Decisão nº 439/98.

(...) 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. TCU - Decisão nº 747/97.

No caso, a notória especialização deve ser examinada em duas dimensões complementares: de um lado, a especialização institucional da ESAFI – Escola de Administração e Treinamento Ltda; de outro, a qualificação da profissional responsável pela capacitação.

No plano institucional, os autos indicam que a empresa ESAFI – Escola de Administração e Treinamento Ltda., inscrita no CNPJ nº 35.963.479/0001-46, possui objeto social compatível com o objeto da contratação, compreendendo, dentre outras atividades, a promoção de treinamento de recursos humanos, a realização de cursos, eventos e seminários, o aperfeiçoamento profissional de pessoas e a realização de treinamentos presenciais e a distância, conforme consta de seu contrato social (id. 0814768). Tal circunstância evidencia a pertinência objetiva entre a atuação empresarial da contratada e o serviço técnico especializado de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal pretendido pela Administração.

Além disso, conforme consignado no item 3.7 do Termo de Referência, a ESAFI dedica-se primordialmente à capacitação técnica em temas relacionados à gestão pública, com destaque para a Lei nº 14.133/2021, preparando agentes de contratação, pregoeiros, gestores e fiscais de contratos, abrangendo desde o planejamento das contratações até a fase de execução e fiscalização contratual.

A experiência da empresa também encontra respaldo na documentação acostada aos autos,

especialmente no atestado de capacidade técnica apresentado (id. 0814804) e nos documentos utilizados para a justificativa de preços (item 7.4 do TR), os quais evidenciam a realização de capacitações semelhantes para diversos órgãos públicos, dentre eles o Ministério da Saúde, a Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte, a Controladoria-Geral do Estado do Amazonas e o Instituto de Seguridade Social de Maricá, circunstância que demonstra atuação consolidada na capacitação de agentes públicos em matéria de licitações e contratos administrativos.

No tocante à qualificação profissional, o item 3.3 do Termo de Referência destaca que a capacitação será ministrada por Lucimara Coimbra, profissional com mais de 25 anos de experiência na área e formação em nível de mestrado em Planejamento Público. A proposta comercial (id. 0814845) juntada aos autos complementa tais informações, registrando que a instrutora atua como advogada e procuradora na área pública, é especialista em Direito Administrativo com foco em Licitações e Contratos, possui experiência na chefia de núcleo de licitações, contratos e convênios no âmbito da Administração Pública e exerceu funções de coordenação executiva em órgãos públicos, com atuação destacada na área de contratações públicas. Tais elementos evidenciam a aderência entre sua formação acadêmica, experiência profissional e o conteúdo objeto da capacitação pretendida pela Administração.

Em conclusão, percebe-se, portanto, que a Administração não pode realizar licitação para treinamento quando o serviço intelectual se revela dependente da específica qualificação do executor e da expertise do profissional responsável pela capacitação. No caso em exame, os elementos constantes dos autos evidenciam, em tese, a notória especialização da empresa contratada e da instrutora indicada, bem como a aderência entre sua experiência profissional, a metodologia proposta e o objeto da capacitação, circunstâncias que contribuem para caracterizar a inviabilidade de competição exigida pelo art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

III.4. Da substituição da minuta de contrato por nota de empenho

O artigo 92 da Lei nº 14.133/2021 exige que o contrato administrativo contenha cláusulas essenciais relativas ao objeto, vinculação ao procedimento e à proposta, legislação aplicável, regime de execução, preço, pagamento, garantias, responsabilidades, sanções, gestão contratual e hipóteses de extinção, dentre outras.

No caso em exame, verifica-se que a formalização da contratação, conforme previsto no Termo de Referência, ocorrerá por meio de Nota de Empenho, a qual substituirá o Termo de Contrato, nos termos do art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista tratar-se de prestação de serviço técnico especializado de entrega única, execução imediata e baixa complexidade operacional.

Com efeito, o art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 admite a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nas hipóteses legalmente autorizadas. A interpretação do referido dispositivo foi consolidada pela Orientação Normativa nº 84/2024 da AGU, segundo a qual:

I - É possível a substituição do instrumento de contrato a que alude o art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, por outro instrumento mais simples, com base no art. 95,

inciso I, do mesmo diploma legal, sempre que: a) o valor de contratos relativos a obras, serviços de engenharia e de manutenção de veículos automotores se encaixe no valor atualizado autorizativo da dispensa de licitação prevista no inciso I do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021; ou b) o valor de contratos relativos a compras e serviços em geral se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021.

II - Não importa para a aplicação do inciso I do art. 95, da Lei nº 14.133, de 2021, se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa.

A orientação acima é relevante para o caso concreto porque afasta eventual dúvida quanto à possibilidade de utilização de instrumento substitutivo em contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação. Isto é, a adoção de Nota de Empenho não fica restrita às hipóteses de contratação direta por dispensa, tampouco depende da modalidade procedimental que antecedeu a contratação, mas sim da compatibilidade do valor e da natureza do objeto com os parâmetros do art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

No caso dos autos, a contratação possui valor global de R\$ 5.290,00 (cinco mil duzentos e noventa reais), referente à inscrição de 01 (um) servidor no curso “Curso Completo sobre a Lei Geral de Licitações Públicas: Lei nº 14.133/2021”, a ser realizado na modalidade presencial, com carga horária total de 28 (vinte e oito) horas. Assim, considerando que o valor da contratação se enquadra no limite atualizado autorizativo da dispensa de licitação para compras e serviços em geral, previsto no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, mostra-se juridicamente admissível, em tese, a substituição do instrumento contratual por Nota de Empenho, com fundamento no art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e na Orientação Normativa AGU nº 84/2024.

Além disso, a natureza do objeto reforça a adequação da solução adotada. Trata-se de serviço pontual, personalíssimo, de execução única e previamente delimitada, a ser realizado em data, local, tema e valor já definidos nos autos, sem complexidade operacional que imponha, necessariamente, a celebração de contrato administrativo autônomo, desde que a Nota de Empenho e os demais documentos de formalização incorporem, por remissão expressa, as condições constantes do Termo de Referência, da proposta comercial e do processo administrativo.

No caso concreto, o próprio Termo de Referência disciplina as condições essenciais da contratação, contemplando as condições gerais da contratação, a fundamentação e descrição da necessidade da contratação, a descrição da solução como um todo considerado o ciclo de vida do objeto, os requisitos da contratação, a gestão, fiscalização e execução do objeto, a fundamentação legal e a razão da escolha do fornecedor, a justificativa de preço, a forma e os critérios de seleção do fornecedor, o valor da contratação, as condições de pagamento, as obrigações do contratante e da contratada, as sanções administrativas, a adequação orçamentária, as obrigações pertinentes à Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD e as considerações gerais pertinentes ao ajuste.

Sem prejuízo disso, recomenda-se que a Nota de Empenho e eventual instrumento substitutivo façam referência expressa ao Termo de Referência, à proposta comercial e ao processo administrativo, de modo a assegurar a vinculação da contratada às obrigações assumidas nos autos, especialmente quanto à realização do curso nas condições ofertadas, abrangendo local, período de realização, carga horária, conteúdo

programático, disponibilização do material didático, emissão de certificado, emissão de nota fiscal, manutenção das condições de habilitação em razão da natureza personalíssima do objeto e responsabilidades da contratada.

Registre-se, ainda, por cautela, que a Nota de Empenho e os documentos de formalização devem ser conferidos quanto à correção dos dados cadastrais da contratada, do número do processo administrativo, da representação empresarial, do valor global, do objeto, da data de realização do curso, da responsabilidade pelo transporte aéreo e da vinculação ao Termo de Referência e à proposta comercial efetivamente aprovados nos autos, a fim de evitar a reprodução de dados contraditórios ou oriundos de documentos desatualizados.

III.5. Da Instrução do Processo de Contratação Direta

Deverá constar no referido processo todos os elementos exigidos pela Lei nº 14.133, de 2021, os quais estão previstos no art. 72 do mencionado diploma legal, in verbis:

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 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.

A leitura do dispositivo acima, à luz das características do caso concreto, revela que o processo para contratação direta de curso por inexigibilidade, objeto deste parecer, deve conter todos, ou a maioria, dos documentos supracitados.

Passa-se, então, a tratar de cada um dos elementos acima elencados.

(i) Documento de Formalização de Demanda e Estudo Técnico Preliminar

O Documento de Formalização de Demanda é o documento que fundamenta o plano de

contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação.

Nesse contexto, evidencia-se o atendimento dos requisitos necessários, com o demonstrativo do objeto, justificativa e quantitativos a serem contratados, por meio do Documento de Oficialização de Demanda nº 0814749/2026-ALE/SEC-ADM, no qual constam a descrição da necessidade, a motivação da contratação, o resultado pretendido, a previsão de início da contratação e a indicação da equipe de planejamento.

Vale frisar, por oportuno, que o Estudo Técnico Preliminar é dispensado para a presente contratação, consoante se assevera do próprio Termo de Referência, que remete ao § 1º do art. 1º do Anexo II da Resolução nº 593/2024, expressamente aplicável às hipóteses do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021.

(ii) Análise de Risco

O art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o processo de contratação direta poderá, se for o caso, contemplar a análise de riscos.

Todavia, no caso, diante do objeto pontual, do prazo curto de execução, do valor delimitado, da baixa complexidade executiva da prestação e do fato de que a contratada cumprirá integralmente o objeto com a realização do curso nas datas previamente definidas, não vislumbro hipótese obrigatória de formulação da análise de riscos, sem prejuízo de eventual juízo administrativo em sentido diverso, devidamente motivado.

(iii) Termo de Referência

De pronto, deve-se destacar que para a contratação de serviços, que não sejam de engenharia, como é o caso dos cursos, seminários, congressos e treinamentos contratados, a legislação determina que a Administração elabore Termo de Referência.

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021. No caso concreto, verifica-se dos autos a existência de Termo de Referência, no qual constam a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução, o modelo de gestão, os critérios de pagamento, a forma de seleção do fornecedor, a estimativa do valor da contratação e a adequação orçamentária.

(iv) Justificativa de preços

Faz-se necessária, também, a apresentação da justificativa do preço do curso a ser contratado, para que se verifique se o preço cobrado pela empresa se encontra em conformidade com os praticados no mercado. E, sobre a justificativa do preço, não se exige a coleta competitiva entre vários possíveis executantes para fins de seleção pelo menor preço, uma vez que esse critério é inviável em serviços de

capacitação dessa natureza, já que cada empresa e profissional tem seu preço para os serviços desempenhados. O que se deve aferir é a razoabilidade do valor apresentado pela própria contratada em relação a contratações semelhantes de mesma natureza.

A questão é saber quanto determinada empresa cobra pelos seus trabalhos, do mesmo objeto, no mercado. Essa diligência poderá ser realizada, por exemplo, através da verificação de contratações semelhantes firmadas pela própria empresa com outras instituições, públicas ou privadas, ou por outros meios idôneos admitidos pela legislação e pela regulamentação interna.

Além disso, a justificativa de preços encontra respaldo tanto na disciplina geral da Lei nº 14.133/2021 quanto na regulamentação interna desta Casa. Com efeito, o art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e o art. 5º, § 1º, do Anexo VI da Resolução nº 593/2024/ALERO estabelecem que, nas contratações diretas por inexigibilidade ou dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto pela forma ordinária, caberá ao contratado comprovar previamente que os preços propostos estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, mediante apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação, ou por outro meio idôneo.

No ponto, a instrução processual apresenta justificativa de preços adequada e compatível com as exigências do art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e do art. 5º, § 1º, do Anexo VI da Resolução nº 593/2024/ALERO. Conforme consignado no item 7 do Termo de Referência, a contratada demonstrou a compatibilidade do valor proposto mediante a apresentação de documentos comprobatórios relativos a contratações semelhantes realizadas com outros órgãos públicos.

A documentação acostada aos autos evidencia que a ESAFI mantém valor unitário padrão de R\$ 5.290,00 para o curso “Curso Completo sobre a Lei Geral de Licitações Públicas: Lei nº 14.133/2021”, valor idêntico ao proposto para a presente contratação. Nesse sentido, foram apresentados documentos relativos a contratações realizadas com o Ministério da Saúde, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, a Controladoria-Geral do Estado do Amazonas, o Instituto de Seguridade Social de Maricá/RJ e a Agência de Desenvolvimento do Município de Igarassu/PE, todos demonstrando a prática do mesmo valor unitário por participante.

Observa-se, por exemplo, que a Nota Fiscal nº 264, emitida em favor do Ministério da Saúde, registra a inscrição de três servidores no referido curso pelo valor total de R\$ 15.870,00, correspondente ao valor unitário de R\$ 5.290,00 por participante. Da mesma forma, a Nota Fiscal nº 261, emitida em favor da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, registra a inscrição de uma servidora pelo valor de R\$ 5.290,00 e a Nota de Empenho nº 2026NE0000072, da Controladoria-Geral do Estado do Amazonas, evidenciam a contratação da mesma capacitação pelo mesmo valor unitário.

Assim, verifica-se que o valor proposto para a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia guarda correspondência com os preços praticados pela própria contratada em contratações recentes de objeto idêntico ou substancialmente equivalente, celebradas com diferentes órgãos da Administração Pública. Ademais, os documentos apresentados referem-se a contratações realizadas no exercício de 2026, observando o período de até 1 (um) ano anterior à presente contratação.

Dessa forma, a justificativa de preços constante dos autos, em tese, é suficiente para demonstrar a

razoabilidade do valor proposto, pois indica o preço de mercado, o valor unitário final, o valor global da contratação e a comparação com contratações públicas semelhantes.

(v) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários

Nos termos do art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, deve haver demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

In casu, verifica-se que documentação de planejamento da contratação registra a existência de previsão orçamentária para fazer frente à despesa pretendida, constando do Documento de Oficialização da Demanda e do Termo de Referência a indicação da ação orçamentária, conforme item alinhamento ao plano de contratação anual do DOD e item 14.1 do Termo de Referência.

Além disso, foi emitida a Nota de Pré-Empenho nº 2026PE000132, no valor de R\$ 5.290,00 (cinco mil duzentos e noventa reais), constante do documento SEI nº 0817695, demonstrando, em tese, a existência de compatibilidade orçamentária para o compromisso a ser assumido pela Administração.

Assim, sob o prisma jurídico-formal, considera-se atendida a exigência do art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da posterior emissão da nota de empenho definitiva e da observância dos demais atos de execução orçamentária e financeira pela unidade competente.

(vi) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

Também se exige a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

Constam dos autos o contrato social da empresa ESAFI - Escola de Administração e Treinamento Ltda, comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ, bem como certidões de regularidade fiscal, trabalhista, FGTS e certidões relacionadas à inexistência de registros impeditivos, o que demonstra, em princípio, a regularidade jurídica e fiscal necessária ao prosseguimento da contratação, ressalvada a necessidade de conferência de validade das certidões por ocasião da formalização do ajuste e do pagamento.

Registre-se, nesse particular, que consta dos autos Declaração do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), da qual se extrai que a empresa encontra-se regularmente credenciada, sem registros de ocorrências, impedimentos de licitar, vínculos com o serviço público ou ocorrências impeditivas indiretas, possuindo habilitação jurídica, regularidade fiscal e trabalhista e qualificação econômico-financeira válidas.

Ademais, por meio do Despacho nº 0817061/2026/SCL/CPL/ALERO, a Secretaria de Compras e Licitações consignou que a documentação apresentada atende aos requisitos mínimos de habilitação previstos na Lei nº 14.133/2021 e, após consulta à Certidão Negativa Correccional da Controladoria-Geral da

União, à Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos do Tribunal de Contas da União, ao CAGEFIMP da Controladoria-Geral do Estado de Rondônia e à Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça, concluiu pela inexistência de impedimentos para que a empresa participe de licitações e contrate com a Administração Pública.

(vii) Razão da escolha do contratado

A escolha da empresa se sustenta, em tese, na conjugação de fatores juridicamente relevantes consignados no Termo de Referência, quais sejam: a atuação da ESAFI voltada à capacitação técnica de agentes públicos em matéria de licitações e contratos administrativos (item 3.7); a abrangência do conteúdo programático, voltado ao planejamento das contratações, elaboração de Plano de Contratações Anual (PCA), Estudos Técnicos Preliminares (ETP), gestão de riscos, utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), gestão e fiscalização contratual (itens 2.3 e 3.4); a metodologia presencial com enfoque técnico e jurisprudencial (item 3.2); e a notória especialização da instrutora Lucimara Coimbra, profissional com mais de 25 anos de experiência e formação em nível de mestrado em Planejamento Público (item 3.3).

Além disso, a documentação acostada aos autos demonstra a experiência da contratada na realização de capacitações semelhantes para diversos órgãos públicos, circunstância corroborada pelo atestado de capacidade técnica apresentado e pelas contratações utilizadas para fins de justificativa de preços.

Tais circunstâncias, quando examinadas em conjunto, demonstram a adequação da contratada à plena satisfação do objeto e a compatibilidade da capacitação ofertada com a necessidade institucional identificada pela Administração.

(viii) Autorização da autoridade competente

Uma vez juntada aos autos a documentação instrutória da contratação direta prevista no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, isto é, estando o feito devidamente instruído, é tempo de se providenciar a autorização da autoridade competente.

No caso, a contratação foi devidamente autorizada pelas autoridades competentes, conforme se extrai do Documento de Oficialização da Demanda (id. 0814749), subscrito pelo Secretário-Geral desta Casa Legislativa, bem como da autorização exarada pela Presidência da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (id. 0816739), sem prejuízo da autorização final da contratação direta, após a presente manifestação jurídica e eventual saneamento residual que a autoridade entender necessário.

Recomenda-se, ao final, a divulgação do ato autorizativo e do extrato da contratação nos meios oficiais cabíveis, inclusive no Portal Nacional de Contratações Públicas, em observância ao regime de publicidade da Lei nº 14.133/2021.

IV. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em virtude da fundamentação delineada acima, esta Advocacia-Geral, por seu parecerista, **OPINA pela legalidade da inexigibilidade de licitação em análise, visando à contratação da**

empresa ESAFI – Escola de Administração e Treinamento Ltda., inscrita no CNPJ nº 35.963.479/0001-46, para a inscrição de 01 (um) servidor no curso “Curso Completo sobre a Lei Geral de Licitações Públicas: Lei nº 14.133/2021”, a ser realizado na modalidade presencial, no período de 07 a 10 de julho de 2026, em Fortaleza/CE, com carga horária total de 28 (vinte e oito) horas, no valor global de R\$ 5.290,00 (cinco mil duzentos e noventa reais), com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, devendo ser observadas, contudo, as seguintes condicionantes:

a) conferência atual da validade das certidões e demais documentos de habilitação da contratada no momento da formalização do ajuste e da liquidação da despesa;

b) previamente à formalização da contratação, realização ou ratificação de consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, nos termos do art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, como medida de cautela destinada a verificar a existência de eventual sanção impeditiva em nome da futura contratada;

c) conferência integral da Nota de Empenho e dos documentos de formalização quanto aos dados cadastrais da contratada e recomendação para que seja colhido o aceite da empresa em documento no qual ela declare ciência e manifeste sua aquiescência com as obrigações e condições contidas no Termo de Referência;

d) designação formal de servidor responsável pela fiscalização técnica e administrativa da contratação, nos termos dos arts. 117 a 119 da Lei nº 14.133/2021, conforme previsto no Termo de Referência;

e) autorização final da autoridade competente;

f) publicação do extrato da contratação e disponibilização do ato autorizativo e do instrumento correspondente no sítio eletrônico oficial e no Portal Nacional de Contratações Públicas, na forma da lei.

Eis o parecer.

À autoridade competente para deliberação e decisão administrativa.

Porto Velho/RO, datado eletronicamente.

(assinado eletronicamente)
ARTHUR FERREIRA VEIGA
Advogado - ALE/RO

Visto e Ratificado:

(assinado eletronicamente)
LUCIANO JOSÉ DA SILVA
Advogado-Geral - ALE/RO



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Jose da Silva, Advogado Geral**, em 29/06/2026, às 09:59, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Arthur Ferreira Veiga, Advogado(a)**, em 29/06/2026, às 11:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://sei.al.ro.leg.br/validar>, informando o código verificador **0821212** e o código CRC **0F82F51D**.

Referência: Processo nº 100.017.000100/2026-49

SEI nº 0821212

Av. Farquar, 2562 - Bairro Arigolândia - CEP 76801-189 - Porto Velho/RO
Site www.al.ro.leg.br