

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0786124/2026/ADV-GERAL/ADV-GERAL-ADJUNTA II/ALERO

Da: ADV-GERAL/ADV-GERAL-ADJUNTA II

Processo nº: 200.1841.000025/2026-92

Ementa:
Consulta
jurídica. Direito
Administrativo.
Licitações e
Contratos.
Contratação
direta por
inexigibilidade –
art. 74, III, “F”,
da Lei
14.133/2021.
Seleção de
palestrantes –
pessoas físicas ou
jurídicas de
notória
especialização
(art. 74, § 3º).
Inviabilidade de
competição
demonstrada.
Justificativa de
preços e custos
logísticos
específicos.
Existência de
dotação
orçamentária,
pesquisa de
mercado,
designação de
fiscal e
publicidade do
ato. Checklist
procedimental
atendido.

I. RELATÓRIO

Tratam-se os autos acerca da análise e emissão de parecer jurídico no tocante a legalidade de contratação por inexigibilidade de licitação de do renomado palestrante **Ivan Schmitt de Lara**, com o valor de R\$ 64.750,00 (sessenta e quatro mil setecentos e cinquenta reais), correspondendo a R\$ 1.850,00 (mil oitocentos e cinquenta reais) por participante. A contratação visa o atendimento da demanda de curso: “**Comunicação Institucional: Captação e Edição de Imagens com Celular**”.

As palestras serão organizadas e geridas pela empresa Céu Assessoria e Publicações LTDA, que inclusive já realizou palestras nesta Casa de Leis, tendo o mesmo instrutor ministrado o curso “Técnicas de Comunicação Audiovisual Utilizando o Celular: Gravação e edição de vídeos utilizando smartphones, voltadas para a criação de conteúdo institucional, educacional e digital”, conforme Termo de Referência.

Os valores mencionados, já englobam despesas relativas à alimentação, transporte e hospedagem de cada um dos preletores convidados, foram consideradas também os acréscimos advindos de majorações regionais nos valores das palestras, sendo tomadas como base as estimativas presentes na Justificativa em anexo (ID.0765561).

Por fim, os presentes autos foram instruídos com os documentos que atestam a capacidade técnica da empresa envolvida (ID.0764041), os fundamentos legais da contratação, valores, objeto e reserva orçamentária, como se pode constatar no termo de referência (ID.0776248) e pré- empenho (ID.0783572).

É o relatório necessário.

II. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cabível registrar 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.

Importa frisar, pois, que não compete a esta Advocacia-Geral apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos, especificações e fundamentações de ordem técnica.

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.

II. I. Da Inexigibilidade para Contratação de Serviços Técnicos de Notória Especialização

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 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: **(i)** a caracterização do serviço como técnico especializado; e **(ii)** 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)

Nesse intento, o art. 74, §3º dispõe que:

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, 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.

Por outro lado, 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 doutrina de Joel Menezes Niebuhr, no qual o autor detalha a referida controvérsia e pontua que o requisito continua sendo necessário, *in verbis*:

Armou-se uma bela controvérsia em torno da inexigibilidade de licitação contida no inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, especialmente ao comparar a sua redação com a do inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993, que, de certa forma, lhe é equivalente, porque ambas tratam da contratação de serviços técnicos prestados por notórios especialistas. Sucede que o inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993 exige, literalmente, que o serviço objeto da inexigibilidade seja qualificado como singular. Por sua vez, o inciso III do artigo 74 da Lei n.

14.133/2021,
também
literalmente, exige
apenas que o
serviço seja
considerado
técnico
especializado de
natureza
predominantemente
intelectual e não
menciona a
expressão singular
nem algo do
gênero. O
dispositivo da
nova Lei, pelo
menos em sua
literalidade, não
restringe a
inexigibilidade ao
serviço singular.
O mesmo ocorreu,
é bom lembrar,
com o inciso II do
artigo 30 da Lei n.
13.303/2016, que
trata da hipótese
equivalente de
inexigibilidade
para as empresas
estatais, cujo teor
não prescreve
expressamente a
singularidade
como condição
para a
inexigibilidade,
bastando que o
contratado seja
notório
especialista e que
o serviço seja
técnico
especializado. A
controvérsia já se
abriu diante da
Lei n.
13.303/2016 e
agora se se
intensifica, pela

semelhança, na
Lei n.
14.133/2021.

(...) O debate é bem-vindo e, em que pese as discordâncias, põe luz sobre aspectos relevantes, notadamente os excessos dos órgãos de controle no tocante à análise das contratações firmadas por inexigibilidade diante da indeterminação do conceito do vocábulo singular. Infelizmente, é frequente que os órgãos de controle apenas substituam o juízo sobre a singularidade empreendido pela Administração pelo seu próprio juízo, tudo impregnado por grau elevado de subjetividade, causando insegurança jurídica, inviabilizando inexigibilidades legítimas e penalizando agentes públicos e pessoas contratadas que atuam de boa-fé e dentro da legalidade. A atuação dos órgãos de controle, nesse e

em muitos outros assuntos, precisa ser aprumada à presunção de legitimidade e de legalidade dos atos administrativos, com deferência aos juízos administrativos e em postura de autocontenção. 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

Como se vê, o citado autor se posiciona no sentido de que, embora o vocábulo "singular" não conste do texto da lei, 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.

Sob esse enfoque, o núcleo do presente serviço é precisamente a palestra a ser realizada. Cada palestrante possui sua técnica própria, a forma de lidar com grupos, a empatia, a didática, as experiências pessoais, o ritmo e tom de voz, tornando-os incomparáveis entre si.

Quer dizer, as palestras sempre serão diferentes, seja na condução, seja no conteúdo, seja na forma de exposição. Não há como negar que cada palestra (cada serviço) é, em si, singular, inusitado, peculiar e não é diferente com o cronograma apresentado pela futura contratada.

Outro requisito mantido na Lei n. 14.133/2021 se relaciona com a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido. O conceito lançado no § 1º do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 foi reproduzido no § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 com uma pequena modificação, mas ainda se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e reconhecidamente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Quanto ao conceito de "notória especialização", há uma parcela que demanda comprovação e uma que necessita de declaração/atesto, mas que não é comprovável. É possível, e necessário, que se comprove nos autos a especialização da empresa contratada, consubstanciada em sua experiência, formação dos professores/palestrantes, estudos publicados, eventuais prêmios recebidos etc. Tais documentos servem para que se demonstre tratar-se de profissional ou empresa "especializada". O conceito lançado no § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Portanto, no âmbito da Lei n. 14.133/2021 também deve ser avaliado: **(i)** se as pessoas, por meio de desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros requisitos relacionados com suas atividades, são as mais adequadas ao atendimento da necessidade pública. Normalmente isso se constata pela apresentação de currículo, diplomas acadêmicos, publicações na área do conhecimento e atestados de capacidade técnica, sem prejuízo de outras fontes pertinentes; e **(ii)** se a notória especialização está relacionada com o serviço técnico especializado singular objeto da contratação.

Nessa linha, a escolha se dará por meio de uma avaliação subjetiva, ou seja, juízo de valor pessoal de quem detém a competência para tanto, partir da soma de informações sobre a pessoa do executor, em comparação com esses dados dos demais possíveis executores, nítido está que a escolha é essencialmente discricionária.

Será a autoridade competente que, respeitando o leque de princípios a que se submete a atividade administrativa, notadamente, legalidade, impessoalidade, indisponibilidade do interesse público e razoabilidade, e ainda, sopesando as opções à sua disposição, com fulcro em seu juízo de conveniência, indicará aquele que lhe parecer ser o "indiscutivelmente mais adequado à

plena satisfação do objeto do contrato.”

Essa posição é consagrada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 507) que, com precisão, esclarece:

É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado — a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria — recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para o caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. Há, pois, nisto, também um componente inelimitável por parte de quem contrata.

Devem ser levados em conta critérios como a didática do ministrante, o conhecimento do assunto, a experiência profissional, dentre outros, na forma como já reconheceu a Corte de Contas, a legitimar a contratação dos serviços técnicos profissionais especializados por inexigibilidade, razão pela qual em verificação à proposta apresentada, observa-se que será ministrado por profissionais qualificados, isso porque trata-se de curso de capacitação de Comunicação institucional: Captação e edição de imagens com celular, capacitando os participantes na produção audiovisual profissional com celular, abordando desde fundamentos como enquadramento, planos e movimentos de câmera até técnicas avançadas de captação, iluminação natural/artificial e captação de áudio limpo. A formação inclui ainda edição mobile com apps como CapCut para cortes, transições, color grading e legendagem, além de estratégias para adaptar conteúdos institucionais aos formatos Reels, Shorts e TikTok, conciliando engajamento e a seriedade necessária à comunicação oficial

Outrossim, como se assevera da proposta da empresa escolhida pela Administração, a particularidade do objeto se dá pela qualificação do preletor, tendo em vista a proeminência de cada um deles no âmbito nacional, a experiência em suas áreas de atuação, bem como a reputação consolidada e os aprendizados que serão repassados de maneira exclusiva.

Os atestados de capacidade técnica (ID. 0764041 e 0782093) são um indicativo de que a empresa contratada, de fato, possui as qualidades necessárias para execução do objeto com o mais alto grau de especialização e experiência profissional.

Aliado a isso, nota-se que a empresa está no mercado desde 2013, consoante comprovante de inscrição cadastral perante a Receita Federal e, mesmo tendo exíguo tempo de existência, notabilizou-se pela realização de eventos de grande reconhecimento, denotando altíssimo prestígio e credibilidade.

Mesmo na vigência da lei antiga, o Tribunal de Contas da União - TCU já havia dirimido controvérsia acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação desse tipo de serviço, tendo considerado 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 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. TCU, Acórdão 1437/2011-Plenário | Relator Valmir Campelo.

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).

Em conclusão, percebe-se que não há, portanto, viabilidade de competição. A adoção de uma licitação do tipo menor preço, por exemplo, poderia conduzir à obtenção de uma qualidade inadequada.

Assim sendo, não seria razoável exigir-se da Administração Pública a contratação por dispensa em face do menor valor possível, tendo em vista que se poderia contratar uma empresa para ministrar determinado curso que fosse o de menor preço, porém, com qualidade deficiente.

II. II. 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 - demonstraçã da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovaçã de que o contratado preenche os requisitos de habilitaçã e qualificaçã mínima necessária;

VI - razã da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorizaçã da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contrataçã direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposiçã do público em sítio eletrônico oficial.

A leitura do dispositivo acima, à luz das características do caso concreto, revela que o processo para contrataçã 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 Formalizaçã de Demanda e do Estudo Técnico Preliminar

Insta consignar que o DfD formaliza e justifica a necessidade da contratação, enquanto o ETP analisa a viabilidade e define a solução mais adequada para atender ao interesse público, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

Conforme o inciso IV do art. 2º do Decreto Federal nº 10.947/2022, o Documento de Formalização da Demanda (DfD) fundamenta o planejamento da contratação, evidenciando a necessidade administrativa, a motivação, os resultados pretendidos e os quantitativos estimados. No presente caso, tais elementos encontram-se devidamente demonstrados no DFD ID 0766037, elaborado pela Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ELERO, referente à contratação de serviços técnicos especializados para ministrar o curso “Comunicação institucional: Captação e edição de imagens com celular”.

A contratação pretendida visa atender às ações institucionais de formação e capacitação promovidas pela ELERO, em conformidade com as competências previstas na Resolução nº 092/2023, especialmente diante da crescente demanda apresentada por parlamentares e gabinetes legislativos para oferta do referido curso em diversas regiões do Estado. Além disso, restou demonstrada a insuficiência operacional do quadro interno de instrutores, circunstância que evidencia a necessidade de contratação de profissional externo com comprovada experiência técnica e pedagógica na área de comunicação institucional e produção audiovisual por dispositivos móveis.

Embora o Estudo Técnico Preliminar (ETP) constitua, em regra, documento integrante da fase preparatória das contratações públicas, nos termos do art. 6º, XX, da Lei nº 14.133/2021, sua elaboração foi excepcionada pela Resolução nº 593/2024 da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Conforme dispõe o § 1º do art. 1º do Anexo II da referida norma, fica dispensada a elaboração do ETP nas contratações diretas fundamentadas no art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021, hipótese aplicável ao presente caso, em razão da notória especialização do profissional indicado.

Nesse contexto, as justificativas técnicas e administrativas necessárias à contratação encontram-se devidamente demonstradas no DFD e serão complementadas no Termo de Referência, especialmente quanto à necessidade da contratação, à inviabilidade de competição e à caracterização da notória especialização do professor Ivan Schmitt de Lara, evidenciada por sua experiência profissional, formação acadêmica, atuação docente, publicações e reconhecida expertise na área de comunicação institucional. Dessa forma, resta justificada a dispensa de elaboração do Estudo Técnico Preliminar, sem prejuízo da adequada instrução processual e da observância aos princípios da legalidade, eficiência e interesse público.

(ii) Análise de Risco

O art. 72, I, da Lei 14.133/2021 prevê que a contratação direta poderá incluir análise de riscos “se for o caso”, conferindo à Administração discricionariedade para exigir ou dispensar o documento. Doutrina recente (Niehbur, 2022) adverte que impor essa análise a contratos simples e de baixo valor gera ônus burocrático desproporcional. Assim, desde que a decisão seja devidamente motivada, a Administração pode afastar a exigência em situações rotineiras de pequeno vulto.

No presente caso, dado o reduzido valor envolvido e o caráter pontual da palestra, inexistente necessidade de elaborar análise de riscos.

(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, treinamentos contratados, a legislação determina que a Administração elabore Termo de Referência (e não Projeto Básico).

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

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

(...)

XXIII - termo de
referência:

documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que

consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j)
adequação
orçamentária.

Da análise restrita do termo de referência constante do processo (0447906), constam-se os elementos indispensáveis, de sorte que o documento está dentro dos parâmetros legais.

Acresça-se que a justificativa se encontra plausível e factível, demonstrando alinhamento aos propósitos da empresa e desta Casa Legislativa.

(iv) Justificativa de preços

Faz-se necessária, também, a apresentação da justificativa do preço da palestra a ser contratada, 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 de preços entre vários possíveis executantes, uma vez que esse critério é inviável, já que os serviços de capacitação são subjetivos e cada empresa e profissional tem o seu preço para os serviços desempenhados.

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 contratos iguais ou semelhantes firmados com outras instituições públicas ou privadas.

Nos casos de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve-se observar o quanto definido no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, para fins de obtenção do orçamento estimado da contratação:

Art.
23. § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros

contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Além da regra legal, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 2021, referida IN define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021, bem como informa, no art. 7º as seguintes considerações:

Art. 7º

Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º. § 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, 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.

Por conta disso, é necessário que o órgão interessado comprove a consulta referida, em conformidade com a

jurisprudência sobre o tema. Nesse sentido, veja-se o posicionamento do TCU:

No caso específico do treinamento de Servidores, acreditamos que o contratante deva certificar-se de que o preço seja compatível com o de outros contratos firmados no âmbito do próprio Órgão e da Administração em Geral, permitida a graduação em função da excelência do notório especialista contratado. (TCU - Decisão nº 439/98)

Sobre a obrigatoriedade de fundamentação de preço para a contratação, o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 2.993/2018, Rel. Min. Bruno Dantas, entendeu que a justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou similar. Segue transcrição:

“Ainda no tocante à seleção das consultorias, resta analisar a questão dos preços contratados. Quanto a isso, verifico que alguns precedentes desta Corte reconheceram a dificuldade de justificar o preço nos casos de inexigibilidade à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores, razão pela qual foi nascendo o entendimento de que a razoabilidade do preço poderia ser verificada em função da atividade anterior do próprio particular contratado (nessa linha, item 9.1.3 do Acórdão 819/2005-TCU-Plenário). 31. Tal situação culminou na expedição, pela Advocacia-Geral da União (AGU),

da Orientação Normativa 17/2009, inicialmente com a seguinte redação: “É obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta”.

A empresa contratada apresentou proposta à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia no valor total de R\$ 64.750,00 (sessenta e quatro mil setecentos e cinquenta reais), correspondendo a R\$ 1.850,00 (mil oitocentos e cinquenta reais) por participante, contemplando o cachê dos palestrantes, bem como os custos logísticos e alimentícios, definidos com base nas particularidades regionais do local de realização das palestras.

Ainda que a empresa não tenha apresentado notas fiscais emitidas na Região Norte - o que se mostra justificável, por se tratar de sua primeira contratação pública na localidade - , foi apresentada análise comparativa com valores praticados em cidades da Região Sudeste e Sul, acompanhada de planilha de custos que evidencia o acréscimo decorrente do deslocamento a Porto Velho e, posteriormente, ao interior do Estado.

O valor total da proposta é de R\$ 64.750,00 (sessenta e quatro mil setecentos e cinquenta reais), correspondendo a R\$ 1.850,00 (mil oitocentos e cinquenta reais) por participante.

Acresça-se que a adoção de preço global se mostra vantajosa, por evitar a fragmentação contratual e assegurar maior economicidade ao processo.

Verifica-se, assim, que as majorações regionais de preços encontram-se devidamente justificadas com base em parâmetros objetivos e documentação técnica, não se configurando qualquer vantagem indevida ao contratado. Os custos apresentados não são presumidos, mas sim fundamentados e comprovados, o que permite aferir, com segurança, que o valor proposto é compatível com contratações similares já realizadas pela mesma empresa, afastando-se, assim, a hipótese de sobrepreço.

Diante de todo o exposto, é de se concluir pela regularidade do valor proposto na contratação direta por inexigibilidade, estando atendidos os requisitos legais e os critérios de razoabilidade e economicidade.

(v) Disponibilidade Orçamentária

O caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, determina que a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

Nesse ponto, convém citar o artigo 105, da Lei nº 14.133, de 2021: "Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro".

Quanto a esse requisito, consta declaração de adequação orçamentária e nota de pré-empenho ID 0783572, indicando

os recursos que farão frente a despesa realizada.

(vi) Cumprimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima

Nos termos do art. 62 da Lei nº 14.133, de 2021, a habilitação, que tem por finalidade comprovar a aptidão do particular para executar o objeto contratual, subdivide-se em quatro categorias: a) jurídica; b) técnica; c) fiscal, social e trabalhista; e d) econômico-financeira.

O § 9º do art. 67 do mesmo diploma legal evidencia que a exigência de qualificação técnica não é obrigatória, podendo ser dispensada conforme a natureza do objeto a ser contratado. No caso específico deste parecer, que versa sobre a contratação de palestras cujo pressuposto é a notória especialização do particular, entende-se que tal qualificação técnica já se encontra implicitamente atendida na própria escolha do contratado, razão pela qual sua exigência formal pode ser afastada, embora conste a existência de atestados no presente processo que justificam a escolha pela empresa.

Nesse sentido, transcrevem-se os dispositivos legais pertinentes à habilitação:

Art.

66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada. Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º Os documentos referidos nos incisos do caput deste artigo poderão ser

substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.

§ 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do caput deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.

A doutrina e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União são pacíficas ao afirmar que, mesmo nos casos de contratação direta, é obrigatória a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista, abrangendo os débitos junto à Fazenda Pública e à Dívida Ativa da União, ao INSS, ao FGTS, bem como a apresentação da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), instituída pela Lei nº 12.440/2011.

Ressalte-se que cabe à Administração conferir a validade das certidões no momento da formalização do contrato, sendo recomendável que o gestor justifique eventual ausência de documentos de habilitação jurídica, técnica, fiscal, trabalhista ou econômico-financeira, ou ainda de comprovação de inexistência de impedimentos para contratar com o Poder Público.

No caso em exame, a empresa interessada comprovou sua regularidade fiscal e trabalhista mediante a apresentação das certidões correspondentes (ID 0765088), atestando a regularidade e validade das informações.

Por fim, é imprescindível que a Administração avalie, à luz do caso concreto, a necessidade de exigir a totalidade dos requisitos de habilitação, ponderando fatores como o valor, a complexidade e a essencialidade do objeto contratado, bem como os riscos decorrentes de eventual descumprimento contratual. A exigência excessiva de documentos, quando desproporcional ao risco e à natureza da contratação, deve ser evitada.

(vii) Autorização da autoridade competente

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

A autoridade competente, instruído todo o feito, irá decidir, ao final, se há alguma irregularidade a demandar saneamento ou anulação, se há qualquer razão para revogação por conveniência e oportunidade e, caso contrário, em ambos os casos, procederá à autorização da contratação. (SALES, Hugo. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 14.133/21 - Comentada por Advogados Públicos / Organizador Leandro Sarai - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 873)

Vale registrar que sob a égide da Lei nº 14.133/21 basta uma única autorização, já que, diferentemente do regime jurídico da Lei n. 8.666/93 que previa a necessidade dos dois atos - reconhecimento e ratificação -, o novel diploma legal trouxe disposição diversa. Assim, houve autorização do Secretário Geral da ALE/RO sob o ID 0755800.

Por fim, recomenda-se seja o ato de autorização da contratação direta disponibilizado em sítio eletrônico oficial (Portal Nacional de Contratações Públicas), nos termos do art. 6º, LII; 174, I e § 2º, III, todos da Lei nº 14.133/2021.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em virtude da fundamentação delineada acima, esta Advocacia-Geral, pelo que consta aos autos, OPINA pela viabilidade jurídica da contratação direta da Empresa Céu Assessoria e Publicações LTDA - sob CNPJ n. 18.777.220/0001-91 - visando a realização do curso com professor Ivan Schmitt de Lara, com o tema “**Comunicação institucional: Captação e edição de imagens com celular**” no valor de o valor proposto para a execução.

Restam demonstradas a notória especialização do profissional, a inviabilidade de competição e a razoabilidade dos preços considerados os custos logísticos para a Região Norte. Devem, no entanto, serem observadas as seguintes condicionantes:

- a) autorização da autoridade competente;
- b) publicação do extrato da contratação em diário oficial;
- c) disponibilização de cópia do contrato no sítio eletrônico oficial da Assembleia Legislativa;
- d) disponibilização do ato de autorização da contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas;

Eis o parecer.

À autoridade competente para deliberação e decisão administrativa.

Porto Velho/RO, 22 de maio de 2026.

Tácio Augusto Moreno de Farias

Advogado Geral Adjunto da ALE/RO



Documento assinado eletronicamente por **Tácio Augusto Moreno Farias, Advogado Geral - Adjunto**, em 22/05/2026, às 13:42, 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 **0786124** e o código CRC **A90F6606**.