



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**Parecer nº 033/2025/AG/ALE/RO**

**Processo nº 100.451.000023/2025-17**

**Assunto: contratação direta por inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “f”, Lei nº 14.133/21) – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal**

**Destinatária: Secretaria Geral**

Contratação direta. Inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “f”, Lei nº 14.133/21). Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Observância da necessidade de planejamento em contratações públicas. Resolução Legislativa nº 593, de 30 de novembro de 2024. Dispensa de Estudo Técnico Preliminar (ETP) em razão da faculdade conferida na Resolução. Requisitos de habilitação técnica, jurídica e fiscal presentes. A publicação do aviso da contratação direta deverá ser divulgada e mantida à disposição do público em sítio oficial (art. 72, parágrafo único, Lei nº 14.133/21). A substituição de instrumento contratual por nota de empenho depende que este documento apresente as informações necessárias à contratação, conforme art. 95, “caput”, § 1º c/c art. 92, Lei nº 14.133/21, de modo a traduzir maior segurança jurídica à contratante e à contratada. Inexistência de empenho, mas somente pré-empenho. Observância das fases da despesa pública, de modo que o empenho seja prévio ou contemporâneo à contratação, consoante arts. 58 a 70 da Lei nº 4.320/64. Necessidade de publicação do aviso de contratação. Possibilidade jurídica condicionada.

**I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão jurídico consultivo, pela Secretaria de Compras e Licitações, em 08/05/2025, em virtude do que constou no Despacho 0435807, oriundo da Escola do Legislativo, no Documento de Oficialização de Demanda 0434311, também proveniente da Escola do Legislativo, e do Termo de Referência (0435803), visando à contratação de serviço técnico de natureza predominantemente intelectual com profissional de notória especialização, na modalidade treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, para dia de palestra intitulada “Fortalecimento do protagonismo feminino no campo destinado a mulheres da agricultura e atividades rurais”, no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais).
  
2. Foram verificadas pendências jurídicas, em 09/05/2025, conforme Despacho 120/2025/AG/ALE/RO (0442324), em especial, (i) a caracterização como inexigibilidade de licitação, (ii) descrição do serviço a ser contratado, (iii) a materialidade do Termo de Referência, o qual deveria seguir os requisitos do Anexo III



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

da Resolução nº 593, de 30 de outubro de 2024 e (iv) justificativa de preço da contratação.

3. A Escola do Legislativo, em 12/05/2025, às 20:31h, devolveu o expediente com Termo de Referência alterado, assim como Memorandos (044372 e 0444590).
4. O objeto, a fundamentação e a descrição da necessidade da contratação, conforme item nº 2 do termo de referência (0443624), apresenta-se resumida desta forma:

### 3. OBJETO

3.1. Contratação da empresa A. MOTA CONSULTORIA ASSESSORIA E TREINAMENTO LTDA, para fornecer a palestra “Fortalecimento do Protagonismo Feminino no Campo Destinado à Mulheres da Agricultura Familiar e Atividades Rurais”, a ser ministrada pela palestrante Aldenira Mota, a ser realizada no dia 14 de maio de 2025, a partir das 9h, no município de Ji-Paraná - RO, com carga horária de 8 horas.

3.2. Este documento tem por finalidade estabelecer as diretrizes, normas, procedimentos, especificações técnicas para contratação de empresa a fim de fornecer palestra ao público feminino atuante na agricultura familiar e atividades rurais para atender a Assembleia Legislativa de Rondônia. Atendendo assim, aos ditames da Lei Federal 14.133/2021, que institui normas para licitações e contratos administrativos e dá outras providências para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública.

### 4. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

4.1. A presente contratação é justificada pela necessidade de oferecer às mulheres atuantes na agricultura familiar e em atividades rurais um treinamento vivencial e reflexivo, focado no fortalecimento do protagonismo feminino, autoestima, empreendedorismo e planejamento de vida, com abordagem prática, respeitosa e transformadora.

4.2. Além da capacitação de servidores, a Escola do Legislativo do Estado de Rondônia-ELERO tem o compromisso de promover a capacitação da população, especialmente em áreas de significativa importância para o desenvolvimento social e econômico do estado. A palestra destinada ao público feminino rural tem o intuito de fortalecer a autoestima e a autoconfiança das participantes, além de promover o autoconhecimento e o resgate da história de vida. Tais ações são fundamentais para capacitar as mulheres do campo a desempenharem papéis de liderança e empreendedorismo em suas comunidades, gerando impacto positivo tanto no plano pessoal quanto coletivo.

4.3. A promoção do protagonismo feminino e a ampliação da visão empreendedora das mulheres no campo atendem diretamente à demanda por políticas públicas mais inclusivas e transformadoras. Ao proporcionar essa capacitação, a Escola do Legislativo-ELERO contribui para o desenvolvimento de uma população mais consciente de seu potencial, capaz de transformar desafios em oportunidades. Isso não só beneficia as participantes diretamente, mas também reflete em toda a comunidade rural, contribuindo para um ambiente mais justo e próspero, além de melhorar a eficácia das políticas públicas voltadas ao meio rural.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

4.4. Portanto, a contratação da palestrante se justifica plenamente no âmbito da Escola do Legislativo do Estado de Rondônia-ELERO, tendo em vista a missão institucional da Escola de capacitar tanto servidores públicos quanto a população em temas relevantes para o desenvolvimento de nossa sociedade. A palestra proposta não apenas capacita as mulheres atuantes nas áreas rurais, mas também reflete o compromisso da Assembleia Legislativa com a promoção da igualdade de gênero, valorização do trabalho rural e fortalecimento da cidadania.

(...)

### 6. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

6.1. A contratação que constitui o objeto deste documento enquadra-se na modalidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação, uma vez que a palestra possui natureza singular, sendo prestada por profissional especializado, enquadrando-se no artigo 74, inciso III, “f” da Lei 14.133/21, devendo ser adjudicado ao palestrante selecionado por valor global, considerando a indivisibilidade do serviço de natureza de ação educacional. Além disso, para ministrar a palestra proposta não se dispõe de profissional interno, não havendo na Escola do Legislativo servidor(a) habilitado(a) para produzir ministrar a referida formação.

6.2. A participação de mulheres que atuam na agricultura familiar e demais atividades rurais na palestra denominada “Fortalecimento do Protagonismo Feminino no Campo Destinado a Mulheres da Agricultura Familiar e Atividades Rurais” está diretamente alinhada com as atribuições da Escola do Legislativo-ELERO, diante da importante missão de capacitar servidores públicos e a população do Estado para atender às demandas de forma eficiente e eficaz, de acordo com a Resolução nº 0092/2003, que cria a Escola Legislativa no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

6.3. Conforme o art. 74, inciso III, “f” da Lei Federal nº 14.133/2021 é inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização.

6.4. O § 3º do artigo 74 da Lei n.º 14.133/2021 traz o conceito legal de notória especialização, aduzindo que considerar-se-á detentor 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.

6.5. Nesse sentido, tem-se conhecimento que a palestrante da empresa A. MOTA CONSULTORIA ASSESSORIA E TREINAMENTO LTDA possui vários anos de atuação, sendo reconhecida como referência nacional em capacitação, treinamento e aperfeiçoamento de profissionais, líderes e gestores. Especialmente na área Liderança, Propósito, Comunicação, Motivação, Mudança, Inovação e Engajamento.

6.6. A escolha da A. MOTA CONSULTORIA ASSESSORIA E TREINAMENTO LTDA para a execução de serviços singulares é baseada na confiança decorrente de sua notória especialização, que é fundada no seu tempo de atuação e na sua dedicação no que concerne a motivação e qualidade de vida dos trabalhadores.

(...)



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

### 8. DESCRIÇÃO DO SERVIÇO

#### 8.1 Conteúdos Abordados:

1) A mulher que sou e a mulher que quero me tornar

Identidade, autoconhecimento e autoestima

Reconhecendo as próprias forças e valores

2) História de vida e legado

Trajetória de vida e legado pessoal, desafios e conquistas

A importância da nossa história para inspirar outras mulheres

3) Protagonismo feminino no campo

O papel da mulher na agricultura familiar e nas atividades rurais

Mulher empreendedora

Superando invisibilidades e reconhecendo nosso lugar

4) Propósito e visão de futuro

O que me move? Por quê faço o que faço

Construindo uma visão clara da mulher que desejo ser

5) Mulher empreendedora

Criatividade, coragem e protagonismo no dia a dia

O trabalho no campo como potência econômica, social e afetiva

#### 8.2 Metodologia:

Dinâmicas de grupo

Rodas de conversa

Técnicas de coaching

Escuta ativa

Vivências práticas

#### 8.3 Carga Horária:

8 (oito) horas de treinamento presencial, com pausas programadas.

#### 8.4 PÚBLICO-ALVO:



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Mulheres atuantes na agricultura familiar e atividades rurais, estimando-se a participação de 140 mulheres.

### 8.5 Recursos Inclusos:

Facilitação integral do treinamento

Material didático e de apoio

Certificados de participação para as inscritas

8.6. A palestra será um evento presencial que acontecerá no dia 14 de maio de 2025, no município de Ji-Paraná, a partir das 9hs.

8.7. Considerando a natureza singular da palestra e a especialização da profissional, foi realizada a verificação de notório saber da palestrante, por meio de seu currículo, portfólio de eventos anteriores e reconhecimento no meio acadêmico e social. A escolha foi pautada na adequação de sua trajetória à temática, em consonância com os princípios da Administração Pública, especialmente a eficiência e o interesse público.

8.8. Assim, depreende-se da experiência curricular da palestrante em outros treinamentos e palestras, não há como contestar que a mesma possui qualificação para repassar conhecimento acerca dos temas abordados, já que os documentos demonstram conhecimento profundo sobre a temática, conforme outros trabalhos semelhantes já realizados.

8.9. A solução pretendida consiste na contratação de uma palestra presencial a ser ministrada pela palestrante Aldenira Mota, no município de Ji-Paraná, tendo como tema central a promoção do protagonismo feminino e a ampliação da visão empreendedora das mulheres no campo. A ação está inserida no escopo das atividades da Escola do Legislativo (ELERO), cuja missão institucional inclui a capacitação de servidores públicos e da sociedade civil em temas relevantes para o desenvolvimento social, econômico e político.

8.10. Nesse contexto, a presente contratação enquadra-se como contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, alínea “F” da Lei nº 14.133/2021, uma vez que se trata de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, voltado ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, sendo a profissional contratada detentora de notória especialização na área. A singularidade da atividade e a reconhecida expertise da palestrante justificam a inviabilidade de competição, tornando legítima e adequada a contratação direta.

5. O treinamento/aperfeiçoamento será ministrado pela Professora Aldenira Mota<sup>1</sup> do Nascimento, em cuja proposta constou a seguinte qualificação profissional, em que pese não terem sido apresentadas cópias da titulação ou trabalhos acadêmicos desenvolvidos

<sup>1</sup> <https://aldeniramota.com/>



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

na área, preferindo o demandante somente anexar atestados de capacidade técnica e o currículo fornecido pela contratada (04339889):

Aldenira Mota é Mentora e Educadora Comportamental de Líderes, criadora da Filosofia AME (Acolhimento, Movimento e Evolução) e do Método RAIZ (Refletir, Alinhar, Integrar e Zelar), com foco no desenvolvimento de soft skills, liderança consciente e fortalecimento de equipes de alta performance. Atua há mais de 35 anos no desenvolvimento de pessoas, com uma abordagem prática e humanizada, promovendo transformações pessoais e profissionais sustentáveis.

Doutora pela PUC-Rio, com sólida formação em Gestão de Pessoas, Coaching Executivo e Análise Comportamental, já impactou centenas de líderes através de palestras, treinamentos, mentorias individuais e programas de desenvolvimento de equipes, em empresas como Sesc Nacional, Grupo Fleury, Confederação Nacional do Comércio, Senac Nacional e outras organizações públicas e privadas.

Como Criadora da Filosofia AME e do Método RAIZ, Aldenira conduz líderes e equipes por um processo estruturado e profundo de desenvolvimento, com foco em autoconhecimento, ressignificação de modelos mentais limitantes, comunicação afetiva e assertiva, liderança humanizada e trabalho em equipe de alta performance. Além da atuação corporativa, Aldenira realiza um trabalho voluntário consistente junto a grupos de mulheres em contextos comunitários e religiosos, promovendo acolhimento, escuta ativa e desenvolvimento emocional e espiritual.

6. Conforme despacho (0436728), com origem na Secretaria Administrativa, foram apresentadas certidões a fim de se comprovar a regularidade fiscal da contratada (0426566, 0438770 e 0438772), sendo certo que todas deverão ser conferidas novamente no momento do pagamento. A regularidade jurídica resta comprovada por meio do contrato social da sociedade empresária A. Mota Consultoria, Assessoria e Treinamento Ltda, inclusive, em sua cláusula segunda (“Da Administração”).
  
7. Além da habilitação jurídica e da habilitação fiscal, da leitura do processo é possível encontrar atestados de capacidade técnica emitidos por entidades do Terceiro Setor, por exemplo, Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo-CNC (0430344), SESC – Administração Regional no Estado de Rondônia (0430344) E Serviço Social do Comércio – SESC/Administração Nacional (0430344).



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

8. A área técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência (0443624) justificou a notória especialização da sociedade empresária contratada no item 5:

O objeto desta contratação está fundamentado de acordo com o art. 74, inciso I da Lei Federal 14.133/2021, que permite a contratação por exclusividade autorizada na hipótese de inexigibilidade licitatória.

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

5.1. A profissional Aldenira Mota palestrante da empresa A. MOTA CONSULTORIA ASSESSORIA E TREINAMENTO LTDA possui notório reconhecimento no desenvolvimento de pessoas, liderança consciente e fortalecimento de equipes, sendo criadora da Filosofia AME e do Método RAIZ, com mais de 35 anos de atuação, destacando-se pela realização de trabalhos em várias instituições, como Sesc Nacional, Grupo Fleury, CNC, Senac Nacional, entre outros.

5.2. Ademais, a Empresa apresentou a programação da palestra no 0430344 em que restou evidente também a notoriedade da especialização da palestrante nos documentos anexados 0430344.

5.3. Assim, depreende-se da experiência curricular da palestrante em outros treinamentos e palestras, não há como contestar que a mesma possui qualificação para repassar conhecimento acerca dos temas abordados, já que os documentos demonstram conhecimento profundo sobre a temática, conforme outros trabalhos semelhantes já realizados.

5.4. É cediço 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. Visto que o principal ponto diz respeito a inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade de licitação que está expressamente previsto no caput do art. 74, decorre justamente da singularidade do objeto.

5.5. Destacamos 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.

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



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

“...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.” (Lição e contrato administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 50)

Nesse sentido, 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.

Conclui-se, portanto, que a notória especialização é atestada tanto pela expertise da palestrante da instituição organizadora.

9. Observa-se que não acompanhou o expediente, ora submetido à análise, a minuta de contrato administrativo, de modo que restou inviabilizada a sua análise, uma vez que no Termo de Referência a área competente preferiu por materializar a contratação por ateste em nota de empenho, conforme item 10 do Termo de Referência (0443624):

### 10. MODELO DE GESTÃO DO CONTRATO OU INSTRUMENTO EQUIVALENTE

10.1. A execução do objeto será realizada conforme as condições estabelecidas neste Termo de Referência e formalizada por meio de instrumento equivalente, nos termos do art. 95, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021. Ambas as partes deverão cumprir fielmente as obrigações assumidas, respondendo pelas consequências de eventual inexecução total ou parcial.

10.2. Em caso de impedimento, paralisação ou suspensão da execução do objeto, por determinação da Administração, o prazo de execução será automaticamente prorrogado pelo período correspondente, desde que formalmente justificado e registrado por meio de termo de apostilamento ou outro meio previsto em norma vigente.

10.3. As comunicações entre a Administração contratante e a contratada deverão ser formalizadas por escrito, podendo ser utilizadas mensagens eletrônicas (e-mail institucional ou outro meio eletrônico oficial) nos casos em que não se exija forma solene ou assinatura digital.

10.4. Fica dispensada a formalização por meio de contrato, conforme previsto no art. 95, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, sendo a nota



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

de empenho ou documento equivalente considerado instrumento hábil para a formalização da presente contratação.

10. Conforme o Despacho (0439771), emitido pelo Secretário Geral, houve a autorização para emissão de Nota de Crédito no valor de R\$ 7.000,00 (sete mil reais), tendo sido juntado o respectivo documento pela Secretaria de Planejamento (0439876).

11. Nada mais havendo, é o relatório.

### **II- ANÁLISE JURÍDICA**

12. Preliminarmente, deve-se registrar que esta manifestação jurídica tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe à Advocacia Geral da Assembleia Legislativa prestar sua lida sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo imiscuir-se da análise de conveniência e oportunidade dos atos praticados, posto que manifestações típicas da autoridade administrativa legalmente competente, salvo nos casos já consolidados na jurisprudência e na doutrina como passíveis de análise de legalidade, em casos de notório desvio de finalidade ou abuso de poder, por exemplo.

13. A tarefa da Advocacia Geral também não consegue, seja por impossibilidade técnica no ramo do conhecimento específico da palestra ou, até mesmo, fática, contestar a veracidade das alegações prestadas pelas áreas responsáveis, de modo que, salvo nos casos de notória e clara incompatibilidade frente à norma, cabe, em grande parte das vezes, confiar na presunção “*juris tantum*” de veracidade.

14. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU)<sup>2</sup> já entendeu que a responsabilidade do parecerista jurídico somente ocorrerá quando a peça que tenha elaborado valha-se de fundamentação absurda, desarrazoada ou claramente insuficiente e tenha servido de fundamentação jurídica para a prática do ato irregular. Nesse sentido

<sup>2</sup> chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgkclefindmkaj/https://www.zenitnews.com.br/materiais/eventos/ea0364/parecer\_tecnico\_responsabilidade\_do\_parecerista\_e\_do\_gestor.pdf



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

também se manifestou o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança nº 24.073-DF, afirmando que o advogado público somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus assistidos quando decorrerem de erro grave, inescusável ou de ato ou omissão praticado com culpa em sentido largo.

3.11. Quanto à responsabilização dos agentes envolvidos, ressalta-se que o TCU entende que o parecerista deve responder quando a peça que elaborou contenha fundamentação absurda, desarrazoada ou claramente insuficiente e tenha servido de fundamentação jurídica para a prática do ato irregular, a teor dos Acórdãos 3.199/2014, 1.857/2011 e 512/2003, todos do Plenário. Nesse sentido também manifestou o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Mandado de Segurança 24.073-DF, armando que o advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros que decorrerem de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa em sentido largo.

3.12. O agente público que emite parecer de natureza técnica pode, a exemplo do parecerista jurídico, ser responsabilizado perante o TCU em razão da eventual existência de vícios no parecer que conduzam à prática de atos irregulares. A responsabilidade do parecerista pode se configurar quando sua manifestação afigura-se indispensável para fundamentar o ato administrativo. Nesta hipótese, se o autor do parecer, por conduta dolosa ou culposa, comissiva ou omissiva, emite parecer com erro ou fraude sujeita-se à responsabilização solidária juntamente com a autoridade que praticou o ato. 3.13.

Destaca-se, no voto do Relator, Exmº Sr. Ministro Walton Alencar, condutor do Acórdão 512/2003-TCU-Plenário, o seguinte trecho:

'Na esfera da responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a existência do liame ou nexo de causalidade existente entre os fundamentos de um parecer desarrazoado, omissivo ou tendencioso, com grave erro, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a concretização do dano ao Erário. Assim, sempre que o parecer jurídico pugnar desarrazoadamente pelo cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, configurando com relevância causal para a prática do ato, num contexto em que a fraude se apresente irretorquível, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do TCU, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.'

3.14. O Acórdão 1.470/2014-TCU-Plenário, em seu relatório, assim se manifesta sobre o tema: [...] existindo parecer que, por dolo ou culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública, haverá responsabilidade solidária entre gestores e pareceristas. Esta corte



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

de contas tem posição firmada nesse sentido (Acórdãos 1.327/2007-1ª Câmara, 2.064/2009-2ª Câmara e 1.487/2006-Plenário).

37. O parecer técnico, assim como o jurídico, acarreta a responsabilidade civil do parecerista pelos eventuais prejuízos dele advindo [...].

38. Embora não exerça função de execução administrativa, nem ordene despesas ou utilize, gerencie, arrecade, guarde e administre bens, dinheiros ou valores públicos, o parecerista técnico pode ser arrolado como responsável por este Tribunal, pois o art. 71, inciso II, da Constituição Federal responsabiliza aqueles que derem causa a perda, extravio ‘ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário’.'

3.15. A questão também foi abordada no relatório que acompanha o Acórdão 552/2014-TCU-Plenário: 67. De acordo com a jurisprudência desta Corte de Contas, esse fato responsabiliza, solidariamente com o gestor que celebrou o aditamento contratual, os pareceristas técnicos e jurídicos que respaldaram sua conduta. (Acórdão 2.221/2009-Plenário e 591/2004-2ª Câmara) 68. Também lecionam nessa direção Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restelatto Dotti em recente artigo publicado na revista do TCU: ‘Pareceristas técnicos podem ser pessoalmente responsabilizados se emitirem opinião carente de sustentação técnica plausível, ou se em suas manifestações, agirem com dolo ou má fé, ou cometem erro evidente e inescusável (cujo parâmetro seria o conhecimento que se pode exigir do profissional com qualificação específica sobre o assunto posto à apreciação).’ (PEREIRA JÚNIOR, J. T. & DOTTI, M. R. Responsabilidade do parecerista técnico que opina nos processos de contratação administrativa. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 44, nº 123, p. 87, jan./abr. 2012)

3.16. Assim, considerando que, nos presentes autos, constam as evidências necessárias para demonstrar as irregularidades dos procedimentos levados a efeito, que não se concretou a situação prevista no art. 78, inciso XII, que nada se apontou contra os serviços prestados pela empresa contratada, e que não foram obedecidos os procedimentos legais relacionados ao contraditório, propõe-se a realização das audiências seguintes quanto à rescisão unilateral do Contrato [...] 21/2011, firmado com a Agência Plá de Comunicação e Eventos Ltda.:

[...] Análise 3.1.14. Conforme exposto na instrução preliminar, o agente público que emite parecer de natureza técnica pode, a exemplo do parecerista jurídico, ser responsabilizado perante o TCU em razão da eventual existência de vícios no parecer que conduzam à prática de atos irregulares. A responsabilidade do parecerista pode se configurar quando sua manifestação se afigura indispensável para fundamentar o ato administrativo. Nesta hipótese, se o autor do parecer, por conduta dolosa ou culposa, comissiva ou omissiva, emite parecer com erro ou fraude e induz o administrador público à prática de irregularidade, ilegalidade ou quaisquer outros atos que firam princípios da administração pública,



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

sujeita-se à responsabilização solidária juntamente com a autoridade que praticou o ato (Acórdãos 1.327/2007-TCU-1<sup>a</sup> Câmara e 1.487/2006-TCU-Plenário). 3.1.15. O parecer técnico, assim como o jurídico, acarreta a responsabilidade civil do parecerista pelos eventuais prejuízos dele advindo. O teor do art. 186 do Código Civil conduz a esta conclusão, ao estatuir o seguinte: ‘Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito’. Ademais, complementando o dispositivo citado, o art. 927 do mesmo código traz a seguinte previsão: ‘Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, ca obrigado a repará-lo’. [...] [Voto] 10. O presidente intenta eximir-se da responsabilidade, relatando a atuação da Assessora de Comunicação, fiscal do ajuste, e da Assessora Jurídica, que se manifestaram tecnicamente pela impossibilidade de dar continuidade ao contrato e juridicamente pela legalidade da rescisão. 11. No entanto, o que os elementos constantes dos autos evidenciam é a participação efetiva da presidência do conselho e o papel desempenhado pelo então presidente, no centro das decisões que culminaram com a rescisão e com a posterior contratação, conforme detalhadamente descrito pela unidade técnica. [...] 21. Tendo a manifestação da assessora, que recomendava a rescisão do contrato vigente, fundamentado a decisão adotada pelo presidente, resta caracterizada sua participação na irregularidade. Ainda que, como visto, a atuação do Sr. [...] tenha sido efetiva, a responsabilidade da Sr<sup>a</sup> [...], gestora do contrato, não pode ser afastada, uma vez que emitiu fundamentação desarrazoada, carente de argumentação técnica em prol da rescisão da avença. [...]

53. A Sr<sup>a</sup> [...] apresenta argumentos na tentativa de afastar a responsabilização da assessora jurídica, uma vez que o parecer não se trata de ato decisório, mas apenas emite opinião, a qual não está vinculado. Alega que não restou configurado erro grave, inescusável, indicativo de que o profissional agiu com negligência, imprudência ou imperícia, para ensejar a responsabilização do profissional do Direito.

54. Ocorre que, no caso concreto, é possível identificar a conduta culposa da assessora, que emitiu os pareceres concluindo pelo atendimento dos requisitos para a rescisão contratual por razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, e, em seguida, para a contratação emergencial por meio de dispensa de licitação, sem que estivessem devidamente caracterizadas, nos autos, as situações previstas no art. 78, inciso XII, e no art. 24, inciso IV, c/c o artigo 26, inciso I, da Lei 8.666/1993, respectivamente.

55. Nesse sentido, esta Corte entende que o parecerista jurídico pode ser considerado responsável, quando, por dolo ou por culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, conforme explicitado no voto condutor do Acórdão 1851/2015 – Plenário: 19. A responsabilidade dos pareceristas jurídicos é tema recorrente nos processos de controle externo. Embora não exerçam função



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

administrativa estrito senso, os advogados podem ser considerados responsáveis por este TCU, pois o art. 71, inciso VIII, da Constituição Federal, c/c art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, autoriza a aplicação de multa por atos praticados com grave infração de norma legal. Existindo parecer que, por dolo ou por culpa, induza o administrador público à prática de irregularidade, haverá responsabilidade não apenas dos gestores, mas também dos causídicos (Acórdãos 1.964/2010-1<sup>a</sup> Câmara, 1.161/2010-Plenário, 6.640/2009-1<sup>a</sup> Câmara, 3.987/2009-2<sup>a</sup> Câmara e 157/2008-1<sup>a</sup> Câmara).

56. A propósito, ressalto que este entendimento é adotado também em relação à assessora de comunicação, responsável pela manifestação técnica, nos termos do Acórdão 1866/2016 - Plenário:

15. Ressalto que meu posicionamento está de acordo com a jurisprudência desta Corte, no sentido de que agentes públicos que emitem parecer de natureza técnica podem ser responsabilizados perante o TCU em razão da existência de vícios na manifestação que conduzam à prática de atos irregulares, a exemplo dos Acórdãos 2.521/2012 e 1801/2007, ambos do Plenário, e 4.792/2011, da 2<sup>a</sup> Câmara. (TCU, Acórdão nº 442/2017, 1<sup>a</sup> Câmara, j. em 07.02.2017.)

15. Nos termos do art. 9º, § 3º, da Resolução nº 593, de 30 de outubro de 2024, o setor requisitante deveria encaminhar o documento de oficialização da demanda para validação da Secretaria Geral com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias para contratações diretas, o que não foi cumprido. Tal medida, além de afetar por completo o princípio do planejamento das contratações públicas acaba por gerar incremento dos riscos durante a confecção de pareceres técnicos ou manifestações jurídicas, além, é claro, de prejudicar a ideal ordem cronológica de apreciação dos pedidos na fila de trabalho de cada parecerista.

16. Sobre a necessidade de planejamento nas contratações públicas, a ausência ou a deficiência de planejamento, segundo Neuton Costa Batista<sup>3</sup>, é um fator que afeta a qualidade do gasto público. A Administração Pública deve saber o que pretende adquirir, quer por estrita necessidade, quer por desejo de ver políticas públicas ("lato

<sup>3</sup> BATISTA, Neuton Costa. Procedimentos de licitação como mecanismo de melhoria da qualidade dos gastos públicos. Brasília, 2012, disponível em file:///C:/Users/11939413770/Downloads/2541147.PDF.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

sensu") sendo realizadas. Nesse sentido, um bom planejamento é fundamental, incluindo-se: (i) saber o que contratar, (ii) quando contratar, (iii) qual será o custo da contratação, (iv) a disponibilidade e as peculiaridades do mercado fornecedor e (v) a disponibilidade e as peculiaridades do órgão ou entidade contratante.

17. A correta execução das contratações públicas necessita de planejamento e controle. O planejamento cria uma visão global da situação e das alternativas existentes, inclusive para a correta análise da justificativa de preço apresentada, possibilitando a gestão consciente dos recursos disponíveis e o afastamento dos riscos, mediante a elaboração de estratégias que otimizem os procedimentos e facilitem os resultados.
18. 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 permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

19. A licitação pública pode ser definida como o meio pelo qual a Administração Pública contrata as suas necessidades, 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:

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



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

20. Em casos excepcionais a licitação pode ser afastada, mas somente conforme as hipóteses taxativamente previstas em lei. Desta forma, a Lei nº 14.133/21 previu casos de contratação direta, quando será dispensada, dispensável ou inexigível: a 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) segundo a qual deve prevalecer o entendimento de que se trata de ato vinculado, tendo sido a licitação dispensada diretamente pela lei.
21. Acerca da inexigibilidade licitatória, Felipe Fernandes e Rodolfo Pena (Lei de Licitações e Contratos para a Advocacia Pública. 3ª Edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 136) lecionam:

A inexigibilidade é verificada em momento anterior à dispensa. Em primeiro lugar, verifica-se se existem 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.

Não obstante todas as considerações acima, o Tribunal de Contas da União já decidiu que há uma fungibilidade entre a dispensa e a inexigibilidade de licitação, de maneira que se o administrador trocar as hipóteses, - por exemplo, contratando por inexigibilidade, com fundamento em fornecedor exclusivo, quando a fundamentação correta seria a dispensa de licitação por situação emergencial – basta a requalificação jurídica da contratação, uma vez que, nos dois casos, o resultado é a contratação direta.

É evidente que a contratação direta não é sinônimo de contratação informal, muito menos de contratação inadequada ou prejudicial, de maneira que se estabelece uma vedação à “contratação desastrosa”. Pode ocorrer de a contratação direta, em virtude de suas circunstâncias, não permitir ao agente público produzir a melhor contratação possível – o que também pode acontecer na licitação. Mas isto não autoriza a celebração de contratos com “indícios de insucesso”.

Por outro lado, embora se trate de contratação direta, não há o afastamento dos princípios aplicáveis à Administração Pública, incidem aos casos sobretudo os princípios da imparcialidade, da isonomia e da eficiência. Mesmo na contratação direta, se for possível, deverá ser promovida uma disputa para verificação da contratação que promova o resultado mais vantajoso e atenda à isonomia.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

22. No caso do processo administrativo em análise, a hipótese que se faz presente é a inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 74, III, “f”, da Lei nº 14.133/21:

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;

23. 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 e qualificação mínima necessária, a razão da escolha da contratada justificativa de preço, e, ainda, autorização da autoridade competente (0409256), dentre outros elementos exigidos pelo art. 72.

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;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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.

24. A Resolução nº 593, de 30 de outubro de 2024, que “estabelece disposições regulamentares acerca das atribuições e procedimentos de licitações e contratos administrativos, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia” dispõe:

Art. 54. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído em conformidade com os requisitos legais e regulamentares, observando-se, especialmente, as disposições do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e as contidas nesta Resolução.

Art. 57. As contratações por meio de inexigibilidade de licitação serão instruídas pelo setor de Demandante com o auxílio da Divisão de Elaboração de TR de acordo com o artigo 74 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e com os subsídios apresentados e justificativos nos autos pelo setor requisitante no sentido de comprovar a inviabilidade de competição, observando-se, ainda, o disposto nesta Resolução.

25. A proponente, futura contratada, apresentou atestado de capacidade técnica, junto a laboratório farmacêutico principalmente, a denotar a competência para a realização do treinamento/aperfeiçoamento similar, mas não idêntico, ao serviço a ser contratado, em especial diante da capacidade técnico-profissional da contratada.

26. Na doutrina, Ana Luiza Jacoby Fernandes e outros (Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/21. 11ª Edição. Belo Horizonte: Forum, p. 149) sustentam:

A lei estabelece os parâmetros a serem utilizados para aferição de notoriedade, com o fito de reduzir a margem de discricionariedade e subjetivismo. A lei refere-se ao conceito de profissional ou empresa, para depois estabelecer que aquele deve advir do:

- a) Desempenho anterior, pouco importando se foi realizado para a Administração Pública ou Privada; pode inclusive ocorrer de uma empresa recém-criada ter profissionais de longa data sejam notórios especialistas;
- b) Estudos, publicados ou não, que tenham chegado ao conhecimento da comunidade da área da atividade;
- c) Experiências em andamento ou já concluídas com determinado grau de êxito, capazes de construir uma referência no meio científico;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

- d) Publicações, próprias do autor ou incluídas em outros meios de divulgação técnica, revistas especializadas, internet, periódicos oficiais ou não;
- e) Organização, termo que se emprega como designativo da forma de constituição da entidade e seu funcionamento, mas que, considerada individualmente, não caracteriza a inviabilidade de competição; somente após o fato de organização ter conceito destacado com a comunidade de profissionais do setor;
- f) Aparelhamento, significando a posse do equipamento e instrumental necessário ao desempenho da função que, pelo tipo, qualidade ou quantidade, coloque o profissional entre os mais destacados do ramo e da atividade;
- g) Equipe técnica, conjunto de profissionais vinculados à empresa que se pretende notória especialista, ou mesmo ao profissional, pessoa física, firma individual. Pode a notoriedade ser aferida pelo nível de conhecimento e reputação dos profissionais ou esse fator constituir um dos elementos da aferição de um conjunto de fatores.

27. No campo da jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), ainda sob a égide da Lei nº 8.666/93, consolidou-se o entendimento (vide Súmula 39) de que seria possível a inexigibilidade de licitação para serviços técnicos intelectuais, portanto, também inclusos os cursos e palestras, quando a área demandante, na seleção da proposta mais vantajosa, e sob sua responsabilidade, atestar, como feito pela Escola do Legislativo, que a proponente, então contratada, corresponderia às exigências de qualificação inerentes à execução do serviço.
28. Corroborando o definido em item pretérito deste parecer, a área demandante demonstrou firme convicção de que a contratada, ora proponente, está plenamente habilitada à consecução dos objetivos almejados pela Administração Pública. Para Sidney Bittencourt (2021)<sup>4</sup>:

A opção pelo prestador de serviço técnico-profissional especializado que executará – note-se bem, neste passo, o tempo futuro (executará), o , pp. que reclama um prognóstico não objetivamente demonstrável; não imporá o tempo verbal “é” no texto do preceito normativo, visto não excluir o prognóstico – que executará, dizia, o trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à pessoa do agente público competente para contratar a prestação do serviço, incumbindo-lhe de optar, entre os profissionais ou empresas dotados de notória especialização (por isso mesmo, todos virtualmente merecedores de confiança), por aquele ou

<sup>4</sup> BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem licitação: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade. 3<sup>a</sup> Edição. São Paulo: Almedina, pp. 138-139.



## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

aquela no qual o maior grau de confiança deposite, por consequência, esteja a trazer a melhor oferta à Administração.

29. A motivação atinente à Justificativa de Preço, após devolução para providências, foi assim incrementada pela Escola do Legislativo, ressaltando, em especial, a consulente não existir treinamento pretérito prestado à Administração Pública, contudo já prestado anteriormente a Laboratório de alto renome nacional:

Pontua-se que o cálculo da hora-aula feito no item 16. JUSTIFICATIVA DE PREÇO do TERMO DE REFERÊNCIA nº 0443624/2025/ESCOLA-LEG/DIRETORIAADM/ESCOLA-LEG, para justificar o valor da palestra a ser contratada está em conformidade com o valor de mercado, foi feito em equiparação com a empresa particular FLEURY AS, em razão da empresa AMOTA CONSULTORIA ASSESSORIA E TREINAMENTO LTDA não possuir histórico de contratações com a Administração Pública, sendo essa contratação de caráter inédito.

Desse modo, embora não haja histórico de contratações públicas diretas com a referida empresa, a mesma realizou contratação semelhante no setor privado para palestra com objetivos equivalentes, constatando-se que o valor proposto se encontra em patamares compatíveis.

Oportuno observar que a palestrante da empresa AMOTA CONSULTORIA ASSESSORIA E TREINAMENTO LTDA não terá despesas adicionais, tendo em vista que o valor da contratação de R\$ 7.000,00 (sete mil reais) não inclui despesas com deslocamento e hospedagem, uma vez que a palestrante já se encontrará no local da realização do evento. Essa circunstância representa uma economia significativa para a Administração Pública, tornando a contratação ainda mais vantajosa financeiramente.

Desse modo, a contratação dos serviços da empresa AMOTA CONSULTORIA ASSESSORIA E TREINAMENTO LTDA pelo valor de R\$ 7.000 (sete mil reais), tem razoabilidade do preço em comparação com o valor do mercado privado, tendo em vista a ausência de despesas adicionais de deslocamento e hospedagem.

Diante do exposto, o valor da contratação, dentro do contexto do evento e dos benefícios esperados para o público-alvo e para os objetivos da Administração, é considerado razoável e proporcional, representando um investimento adequado para a disseminação de conhecimento e o alcance dos resultados pretendidos.

30. Quanto à ausência de minuta contratual existe justificativa da área consulente em item 10.4 do Termo de Referência:

10.4. Fica dispensada a formalização por meio de contrato, conforme previsto no art. 95, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021, sendo a nota de empenho ou documento equivalente considerado instrumento hábil para a formalização da presente contratação.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

31. Sobre a importância do instrumento contratual em caso de contratações públicas, o Acórdão nº 423/2011 – TCU – Plenário prescreve:

(...) 9.2. alertar ao [omissis] para que, em suas futuras licitações e contratações, abstenha-se de: [...] 9.2.4. autorizar a prestação de serviços sem formalizar o devido termo de contrato, infringindo o disposto nos artigos 38, inciso X, 60 e 62 da Lei 8.666/93; e [Relatório] 15. Não se trata de simples formalidade. Em verdade, a formalização dos contratos no âmbito do poder público, pela administração direta ou indireta, assegura a publicidade do ato, e vias de consequência, a transparência e a lisura do negócio. Há que se considerar também que a assinatura do contrato dificulta, sobremaneira, o desvio de recursos e torna difícil a prática das mais diversas ilícitudes. Em síntese, a ausência de contrato escrito, sem dúvida, é fonte de desvio e desmando e não favorece nem ao contratante nem ao contratado. Por isso mesmo, a Lei fulmina como absolutamente nula avença dessa natureza e nem mesmo reconhece a boa-fé das partes envolvidas.

32. A Resolução nº 593, de 30 de outubro de 2024, não previu regra de dispensa do instrumento contratual para inexigibilidade ou dispensa licitatória, destaca-se, permanecendo-se, portanto, omissa quanto a este aspecto.
33. Diante da ausência de previsão específica na citada Resolução da Casa, a aplicação da normal geral (Lei nº 14.133/2021) – art. 95 - é tratada como fonte primária em cujo texto há a seguinte descrição:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

34. Conforme julgados do Tribunal de Contas da União<sup>5</sup>, o instrumento contratual, em regra, mostra-se obrigatório, contudo, podendo ser substituído por outros instrumentos

<sup>5</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5ª Edição. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024, pp. 763-764.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

aptos, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nos casos de:

- a) dispensa de licitação em razão de valor (hipóteses descritas no art. 75, incisos I e II, da Lei 14.133/2021). Sobre essa questão, é relevante mencionar a Orientação Normativa – AGU 84/2024, a qual entende ser admissível a substituição do instrumento contratual por outro mais simplificado sempre que o valor dos contratos se enquadra ao valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação, independentemente se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa;
- b) compras com entrega imediata (consideradas como aquelas com prazo de entrega de até trinta dias da ordem de fornecimento) e integral dos bens adquiridos, e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica. A aplicabilidade dessa hipótese independe do valor da compra.

35. A utilização da nota de empenho substitutiva é admitida quando houver o atendimento dos requisitos do art. 92 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, de modo que tais informações devem estar disponíveis ao contratado, como forma de poder-dever conferido à Administração de exigir as respectivas obrigações e, ocasionalmente, poder ter mais segurança jurídica.

36. Ainda sobre a conveniência da utilização da nota de empenho, Joel Niebuhr<sup>6</sup> reitera que as cláusulas do art. 92 deverão ser inseridas no instrumento equivalente a que se refere o “caput” do art. 95, exceto quando puderem ser dispensadas (inadequação ou incompatibilidade com a contratação), o que significa que a redução da formalidade por meio da substituição do instrumento contratual não pode deixar de cumprir certas balizas previstas na legislação.

Cumpre frisar que a Lei nº 14.133/21, nos casos dos incisos do “caput” do seu artigo 95, facilita a dispensa do instrumento do contrato e a substituição dele por outro equivalente. Isto é, trata-se, a todas as luzes, de faculdade, não de obrigação. Nessa toada, sugere-se aos agentes administrativos que, se for viável, optem pelo instrumento de contrato, porque nele as obrigações de ambas as partes contratantes são mais bem discriminadas, o que confere segurança a ambas as partes, favorece a gestão dos contratos administrativos e contribui para a transparência da Administração Pública. Com preocupações atinentes à segurança e à clareza das obrigações contratuais, o § 1º do artigo 95 da Lei nº 14.133/2021 prescreve que “às hipóteses de substituição do instrumento

<sup>6</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 6ª Edição. Belo Horizonte: Forum, 2023, pp. 899-900.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei”. O artigo 92, lembre-se, trata das cláusulas que devem constar obrigatoriamente dos instrumentos de contrato. O supracitado § 1º determina que, no que couber, essas cláusulas sejam inseridas nos instrumentos equivalentes a que refere o “caput” do artigo 95. Logo, as cláusulas enunciadas no artigo 92 somente podem ser dispensadas se não couberem, se forem inadequadas ou incompatíveis com a contratação. A Administração não goza de discricionariedade para não inserir tais instrumentos equivalentes a que se refere o “caput” do artigo 95 da Lei. Sendo assim, os instrumentos equivalentes a que se refere o “caput” do artigo 95 da Lei passa a não fazer muito sentido valer-se de outro instrumento equivalente em que seja obrigatório constar tudo ou quase tudo o que deve constar no instrumento do contrato. A lógica seria que, para contratos sem maiores repercussões, a Administração pudesse se valer de instrumentos mais simples. Se o conteúdo do instrumento de contrato e do instrumento que o substitui é o mesmo ou se é muito próximo, não há simplificação efetiva, não há vantagem em subsistir o instrumento de contrato.

37. Houve a opção da área demandante pela dispensa do instrumento contratual, fazendo-se a substituição pela nota de empenho, é cediço.
38. A dispensa do instrumento contratual com a substituição pela nota de empenho (uma faculdade, não uma obrigatoriedade) vem sendo utilizada por diferentes órgãos, mas sempre com parcimônia e cumprindo os requisitos do já citado art. 92, quando se tratar de contratação cuja entrega seja imediata<sup>7</sup>.
39. Cabe ainda citar a necessidade de 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”. Tal medida até o momento não foi implementada.

---

<sup>7</sup> Vide orientação 84/2024 da Advocacia-Geral da União, a qual entende ser a admissível a substituição do instrumento contratual por outro mais simplificado sempre que o valor dos contratos se enquadrar no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação, independentemente se a contratação resultou de inexigibilidade ou dispensa. Cabe ressaltar, entretanto, que esta posição é meramente um reflexo do entendimento daquele órgão, o que não pode ser entendido como de aplicação obrigatória à ALE/RO. O ideal, como já proposto à Secretaria Geral, é que a matéria seja disciplinada por meio de regra específica, conforme parecer jurídico por mim elaborado em 03/12/2024. Infelizmente, a recém-aprovada Resolução nº 593/2024 nada trouxe acerca do tema. Entendo, a fim de conferir maior segurança jurídica à Casa, que essa matéria seja incluída na Resolução nº 593/2024.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

40. Por derradeiro, quando da assinatura do contrato ou documento equivalente deve haver empenho orçamentário emitido e, no momento de pagamento, conferência da manutenção dos requisitos de habilitação fiscal da contratada.

**III- CONCLUSÃO**

41. Diante do exposto, esta Advocacia Geral opina pela possibilidade da contratação direta, na modalidade inexigibilidade, nos termos do art. 74, III, “f”, desde que (i) as certidões fiscais encontrem-se dentro do prazo de validade, (ii) publique-se o ato autorizador da dispensa ou extrato (ou o equivalente), (iii) haja a emissão de nota de empenho, (iv) a nota de empenho, assim considerada como substitutivo do instrumento contratual, obedeça à regra do art. 95, § 1º, combinado com art. 92, ambos da Lei nº 14.133/2021, em se tratando de contratações com entrega imediata de bem ou serviço, de modo a garantir segurança jurídica necessária ao contratante e à contratada, principalmente, no que concerne à certeza de direitos e deveres das partes e, por derradeiro, para futuras contratações, (v) observe-se o princípio do planejamento, inclusive, com o interregno de 60 (sessenta) dias previsto na Resolução Legislativa nº 593/2024.

Em 23 (vinte e três) laudas, divididas em 41 (quarenta e um) itens, este ato opinativo fica submetido, nos termos do art. 5º, VI, da Lei Complementar estadual nº 785/2014, à confirmação do Dr. Advogado-Geral.

Porto Velho/RO, 13 de maio de 2025.

Rodrigo da Silva Roma  
Advogado (mat. 100021108)  
ALE/RO