



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE RONDÔNIA
A amiga do rondoniense



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0724347/2026/ADV-GERAL/ADV-VEIGA/ALERO

Da: ADV-GERAL/ADV-VEIGA

Para: SEC-GERAL

Processo nº: 100.012.000084/2026-34

EMENTA: Direito administrativo. Contratação direta. Inexigibilidade de licitação. Palestra. Serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Art. 74, inciso III, alínea “F”, da Lei nº 14.133/2021. Contratação da empresa Cooperativa de Trabalho dos Técnicos do Noroeste do RS Ltda – UNITEC, para realização de 07 (sete) palestras a serem ministradas por Walter Luiz Heck, com o tema “A comunidade na promoção do desenvolvimento local”, em municípios do Estado de Rondônia, incluindo participação na 3ª Feira AGROCOM 2026, em Cerejeiras/RO. Notória especialização evidenciada por histórico profissional, experiência pública e privada, atuação como palestrante há mais de 20 anos e realização de mais de 1.300 palestras em 23 estados brasileiros. Viabilidade jurídica, em tese, da contratação direta. Observância dos requisitos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021. Justificativa de preços amparada no art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 5º, § 1º, do Anexo VI da Resolução nº

593/2024/ALERO. Existência de previsão orçamentária e alinhamento ao PCA. Minuta contratual que, em linhas gerais, contempla os elementos estruturantes do art. 92 da Lei nº 14.133/2021. Parecer favorável à contratação, com condicionantes.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise e emissão de parecer jurídico no tocante à legalidade de contratação por inexigibilidade de licitação da empresa **Cooperativa de Trabalho dos Técnicos do Noroeste do RS Ltda – UNITEC**, inscrita no CNPJ nº 01.404.787/0001-10, para a realização de 07 (sete) palestras a serem ministradas pelo palestrante **Walter Luiz Heck**, com o tema “**A comunidade na promoção do desenvolvimento local**”, em municípios do Estado de Rondônia, incluindo participação na 3ª Feira de Negócios de Cerejeiras – AGROCOM 2026, prevista para os dias 09, 10, 11 e 12 de abril de 2026, em Cerejeiras/RO. Segundo a proposta comercial corrigida juntada aos autos, o valor unitário é de R\$ 8.000,00 por palestra, perfazendo o valor global de R\$ 56.000,00, já incluídas as despesas de deslocamento até o Estado de Rondônia, deslocamento interno entre os municípios, hospedagem e alimentação integral.

Consta dos autos o Memorando nº 0689302/2026/GDEP-LUIZINHO-GOEBEL/ALERO, por meio do qual foi encaminhada a documentação relativa ao palestrante e justificada a relevância institucional da contratação, destacando-se a importância estratégica da participação da Assembleia Legislativa em evento de grande repercussão econômica e social para a região Cone Sul do Estado, bem como a vasta experiência do palestrante nas áreas de agronegócio, cooperativismo, empreendedorismo e desenvolvimento econômico local. Também consta convite formal da AGROCOM 2026, atestando a dimensão e relevância do evento regional.

A Secretaria-Geral, por meio do Despacho nº 0692091/2026/SEC-GERAL/ALERO, autorizou o prosseguimento da contratação, e a Escola do Legislativo promoveu a instrução do feito, com juntada do Documento de Oficialização de Demanda nº 0713777, no qual a unidade demandante consignou a necessidade administrativa, a justificativa da contratação, a quantidade pretendida, a indicação do profissional e o alinhamento ao planejamento institucional. O referido DOD registra, expressamente, que a contratação refere-se a 07 palestras, em 07 municípios, incluindo a AGROCOM, e que a escolha de Walter Luiz Heck é medida estratégica para assegurar qualidade, impacto e engajamento na abordagem do tema proposto.

Também se extrai da documentação juntada que a empresa contratada possui objeto social compatível com a execução do serviço, inclusive com atividade secundária de treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial, estando regularmente constituída, além de constarem nos autos documentos de habilitação jurídica e certidões de regularidade fiscal. Do mesmo modo, o currículo do palestrante evidencia formação em agropecuária, graduação em marketing, pós-graduação em cooperativismo, experiência como gestor público municipal por três mandatos, atuação em cooperativismo

de crédito e atividade de palestrante há mais de duas décadas, com mais de 1.300 palestras ministradas em 23 estados brasileiros.

Consta, ainda, indicação de programação orçamentária, bem como registro de que a demanda está prevista no Plano de Contratações Anual – PCA 2026, identificador 237/2026, com prioridade média.

Registra-se, por oportuno, que, após os esclarecimentos devidamente prestados pelo setor requisitante e a posterior complementação documental, os autos passaram a reunir condições suficientes para sua regular apreciação e para a emissão do correspondente parecer jurídico.

É o necessário a relatar.

II. DOS LIMITES DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

Preliminarmente, registre-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe a este órgão prestar sua lida sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração.

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

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

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

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

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

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

III. DA ANÁLISE JURÍDICA

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

A Constituição Federal, imbuída do espírito da isonomia, em seu artigo 37, inciso XXI, determina que sejam os contratos administrativos precedidos de licitação, ressalvando-se os casos especificados na legislação e, dentre as hipóteses excepcionadas pela Lei Federal nº 14.133/2021, destaca-se a inexigibilidade de licitação disciplinada no art. 74 da lei suscitada, que assim dispõe:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...)

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

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

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

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

Além disso, o art. 74, § 3º, dispõe que, para fins do inciso III, 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 orientação doutrinária de Joel de Menezes Niebuhr:

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.

(...) Convém frisar que o Tribunal de Contas da União já se posicionou acerca da controvérsia com vistas ao inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, exigindo para a configuração da inexigibilidade a caracterização do serviço como singular. Por coerência, porque a redação é praticamente idêntica, é de esperar que mantenha o entendimento em face do inciso III do artigo 174 da 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 apurada 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 prescindia da singularidade, para a contratação de serviços que possam ser prestados com técnica comum, julgados por critérios objetivos e que não dependam da intervenção de notórios especialistas. A inexigibilidade, qualquer que seja, é fundada na inviabilidade de competição e, por consequência, na singularidade do seu objeto. Não se trata de apego à Lei n. 8.666/1993. O apego, bem intenso por sinal e com uma pitada de orgulho vintage, é à parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. (Licitação pública e contrato administrativo / Joel de Menezes Niehbur – 5. Ed. – Belo Horizonte, 2022)

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. (TCU, Acórdão nº 2.761/2020, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Julg. 14.10.2020).

A ilustrada jurista, Gabriela Pércio, com seu arguto olhar, partilha do mesmo entendimento. A nobre e talentosa jurista entende que:

Seguindo a mesma linha já adotada pela Lei nº 13.303/16, chamada Lei das Estatais, a Lei nº 14.133/2021 não traz como requisito explícito a singularidade do serviço a ser contratado com fundamento no inciso III do art. 74. Contudo, conforme entendemos, ele permanece, de forma implícita. Com efeito, parece óbvio que a contratação direta de um profissional ou empresa notoriamente especializada para execução de serviço ordinário ou que não exija, por suas peculiaridades, a expertise própria de um especialista, nos termos do §3º do art. 74, não se justifica. Aparentemente, não há razões para entendimento diverso no caso da Lei nº 14.133/2021. Desse modo, o que a nova Lei fez foi eliminar as dificuldades relacionadas à caracterização da singularidade do serviço, conceito cuja delimitação se demonstrou difícil na vigência da Lei nº 8.666/1993, deixando ao encargo da Administração estabelecer, suficientemente, a relação entre suas peculiaridades e a necessidade da notória especialização para garantir uma execução satisfatória. (PÉRCIO, Gabriela. A inviabilidade de competição relativa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e proposta de

interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta. Observatório da Nova Lei de Licitações).

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

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

No caso concreto, contudo, o núcleo do serviço é precisamente a realização, por Walter Luiz Heck, de palestra motivacional e formativa intitulada “A comunidade na promoção do desenvolvimento local”, com abordagem vinculada ao desenvolvimento local, valorização dos ativos locais, fortalecimento do cooperativismo, planejamento de médio e longo prazo e estímulo à organização econômica comunitária. Trata-se de conteúdo cuja materialização não se resume ao título do evento, mas depende da experiência pessoal, do repertório, da capacidade de comunicação e da metodologia expositiva do palestrante escolhido. O serviço, portanto, é predominantemente intelectual e se concretiza na própria palestra ministrada, o que lhe confere caráter personalíssimo e afasta a possibilidade de comparação objetiva típica do rito competitivo clássico.

Sob esse enfoque, a singularidade juridicamente relevante do objeto, em tese, não decorre apenas do tema desenvolvimento local, mas da combinação entre o conteúdo proposto, a trajetória concreta do palestrante em cooperativismo, gestão pública municipal, desenvolvimento sustentável e fomento à agroindustrialização familiar, bem como da aderência entre sua experiência pretérita e o público-alvo do evento, composto por produtores rurais, empresários, empreendedores, lideranças comunitárias e demais atores do setor produtivo regional. A contratação não visa mera palestra genérica sobre motivação, mas apresentação alicerçada em vivências concretas do palestrante, inclusive com implantação de programas premiados de desenvolvimento municipal sustentável e fomento à atividade leiteira e agroindustrial.

Outro requisito mantido na Lei nº 14.133/2021 se relaciona com a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido. O conceito lançado no § 3º do art. 74 permite que a Administração, com base na documentação juntada, reconheça que determinado profissional ou empresa apresenta atributos que autorizam inferir que seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Quanto ao conceito de notória especialização, há uma parcela que demanda comprovação documental e outra que decorre de juízo administrativo fundado na pertinência entre a experiência do executor e a necessidade pública.

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

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

as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de curso abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93 (Decisão 439/98 Plenário. Sessão 15/07/1998. DOU 23/07/1998 – TCU).

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

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

Nesse prisma, a Súmula 39 do TCU estabelece que:

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

No presente feito, essa notoriedade não é afirmada de forma abstrata, mas decorre de documentação concreta constante dos autos, tais como, currículo detalhado, histórico profissional compatível com a temática, comprovação de palestras anteriores em diversos estados e descrição do conteúdo programático da apresentação. Cuida-se, pois, de profissional cuja experiência acumulada permite inferir, com suficiente segurança, que seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação da necessidade administrativa.

De fato, os autos registram que Walter Luiz Heck é técnico em agropecuária, tecnólogo em marketing, pós-graduado em cooperativismo, foi gerente regional do SICREDI, vice-prefeito e prefeito por três mandatos em Crissiumal/RS, consultor do SICREDI MT e palestrante há mais de 20 anos. Registram ainda que realizou mais de 1.300 palestras em municípios de 23 estados brasileiros para entidades como SEBRAE, SICOOB, SICREDI, SENAC, universidades, prefeituras, FIRJAN, Ministério da Integração Nacional e Banco Central do Brasil. Tais elementos reforçam a aderência singular entre o executor e o objeto pretendido.

Ademais, o DOD assinala que a contratação diz respeito a 07 palestras, em 07 municípios, e que a indicação do profissional decorre justamente da necessidade de assegurar máxima competência, impacto e capacidade de engajamento na abordagem do tema. Ao mesmo tempo, o memorando inicial destaca que a AGROCOM é um dos maiores eventos do agronegócio e do comércio da região Cone Sul e um dos mais relevantes do Estado de Rondônia, circunstância que reforça a coerência entre a escolha do palestrante e a finalidade pública da contratação.

Em conclusão, percebe-se, portanto, que a Administração não pode realizar licitação para treinamento quando o serviço intelectual se revela dependente da específica qualificação do executor e da metodologia ofertada, notadamente em hipóteses como a presente, em que a proposta evidencia conteúdo aplicado, enfoque na realidade institucional pública e ministrante com experiência concreta e regionalmente aderente à matéria. Não há, portanto, em tese, viabilidade real de competição em bases objetivas suficientes para seleção pelo rito competitivo clássico.

Assim, os elementos constantes dos autos permitem, em tese, concluir positivamente quanto à aderência técnica do instrutor ao conteúdo a ser ministrado.

III.2. Da Minuta de Contrato

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

No caso em exame, verifica-se que a minuta do termo de contrato, em linhas gerais, contempla os elementos estruturantes exigidos pela legislação de regência, apresentando disciplina sobre objeto, obrigações das partes, pagamento, gestão e fiscalização, infrações e sanções administrativas, alterações contratuais, dotação orçamentária, publicação e demais disposições necessárias à formalização do ajuste. Consta, ademais, previsão de preços fixos e irrevogáveis durante a vigência, bem como obrigações do

contratante e do contratado em termos compatíveis com a celebração do vínculo administrativo.

Assim, a última minuta contratual juntada aos autos (ID 0722202) passa a atender às determinações de correção anteriormente exaradas por esta unidade, mostrando-se, agora, adequadamente ajustada ao objeto efetivamente pretendido pela Administração.

III. 3. Da Instrução do Processo de Contratação Direta

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

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

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

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

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

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

O Documento de Formalização de Demanda é o documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação.

Nesse contexto, evidencia-se o atendimento dos requisitos necessários, com o demonstrativo do

objeto, justificativa e quantitativos a serem contratados, por meio do Documento de Oficialização de Demanda nº 0713777, no qual constam a descrição da necessidade, a motivação da contratação, a justificativa da quantidade e do profissional indicado, a matriz de risco preliminar e a indicação da equipe de planejamento. O DOD registra, de forma expressa, a necessidade de contratação de 07 palestras em 07 municípios, incluindo a AGROCOM, bem como a pertinência da escolha do palestrante Walter Luiz Heck.

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

(ii) Análise de Risco

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

No caso em exame, o presente processo contém matriz de riscos identificada sob o ID 0714446, na qual constam, de forma estruturada, os parâmetros de probabilidade e impacto, a partir de avaliação qualitativa da chance de ocorrência de cada evento e da gravidade de suas consequências, com adoção das classificações baixa, média ou alta. Consta, ainda, a definição do responsável pela alocação de cada risco, com a indicação da parte que suportará os ônus financeiros e operacionais decorrentes de sua eventual materialização, podendo tal encargo ser atribuído à contratante, à contratada ou compartilhado entre ambas.

Além disso, a referida matriz contempla as ações de mitigação, compreendidas como medidas preventivas voltadas à redução da probabilidade de ocorrência do risco ou de seus impactos, bem como as ações de contingência, a serem adotadas caso o evento venha a se concretizar, com vistas a minimizar prejuízos e assegurar a continuidade da execução do objeto. Também há previsão quanto ao impacto sobre o reequilíbrio econômico-financeiro do ajuste, com indicação expressa acerca da possibilidade de revisão contratual, assim como da eventual incidência de glosas ou sanções, conforme a natureza da ocorrência verificada.

(iii) Termo de Referência

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

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

Registre-se, ademais, que, conforme se extrai do histórico dos autos, esta Advocacia-Geral já

havia recomendado a correção de pontos específicos anteriormente identificados, tendo o setor requisitante, em linhas gerais, promovido os devidos ajustes. Assim, o documento, sob esse aspecto, mostra-se apto ao prosseguimento do exame jurídico.

(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 competitiva entre vários possíveis executantes para fins de seleção pelo menor preço, uma vez que esse critério é inviável em serviços de capacitação dessa natureza, já que cada empresa e profissional tem seu preço para os serviços desempenhados. O que se deve aferir é a razoabilidade do valor apresentado pela própria contratada em relação a contratações semelhantes de mesma natureza.

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

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

No caso concreto, a justificativa de preços mostra-se juridicamente satisfatória. Isso porque a proposta comercial corrigida fixa o preço unitário de R\$ 8.000,00 por palestra, totalizando R\$ 56.000,00 pelas 07 apresentações, já incluídos deslocamento interestadual, deslocamento interno entre os municípios, hospedagem e alimentação integral do palestrante. Esse aspecto é juridicamente relevante, pois demonstra que o preço global não remunera apenas a exposição intelectual em si, mas também toda a logística necessária à execução do objeto em sete municípios distintos do Estado, o que reforça a razoabilidade econômica do montante contratado.

A documentação técnica registra que a contratada apresentou notas fiscais de serviços prestados, atestados de capacidade técnica e referências de serviços realizados nos anos de 2025 e 2026, sendo expressamente consignado que a estimativa foi calculada com base em notas fiscais apresentadas pelo futuro contratado, documentos reputados idôneos pelo setor instrutor para demonstrar a compatibilidade do valor proposto com os preços praticados em contratações semelhantes. A justificativa setorial também assinala que o valor não destoaria de outras ocasiões em que o palestrante prestou serviços da mesma natureza.

Soma-se a isso a informação prestada pelo Gabinete do Deputado Luizinho no sentido de que, em

alguns serviços anteriormente executados pelo palestrante, os valores foram praticados em patamar inferior ao atualmente proposto em razão de duas circunstâncias específicas: de um lado, porque parte dessas contratações ocorreu há um ou dois anos, em contexto temporal diverso; de outro, porque, naquelas hipóteses, determinadas despesas acessórias foram suportadas diretamente pelos próprios contratantes, tais como traslado, alimentação e hospedagem do palestrante. Desse modo, a diferença de valores encontra explicação objetiva em elementos fáticos concretos, não se podendo extrair, da mera comparação nominal entre preços pretéritos e atuais, conclusão automática de sobrepreço ou incompatibilidade mercadológica.

A robustez da justificativa é reforçada ainda por três ordens de fatores. Primeiro, porque o parâmetro adotado não foi uma comparação artificial entre palestrantes distintos para escolha do menor preço, mas a aferição da coerência do preço do próprio futuro contratado em serviços semelhantes, que é precisamente a lógica do art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021. Segundo, porque a contratação envolve prestação singular e personalíssima, na qual a notoriedade do executor integra a própria essência do objeto, de modo que a economicidade deve ser lida com razoabilidade e compatibilidade mercadológica, e não por competição quantitativa. Terceiro, porque a proposta já internaliza custos logísticos que, em contratações presenciais itinerantes como esta, poderiam elevar substancialmente a despesa caso fossem suportados à parte pela Administração.

Nessa perspectiva, a justificativa de preços atende formalmente ao regime legal das contratações diretas e revela suficiência material. O valor global de R\$ 56.000,00 para 07 palestras presenciais, em 07 municípios, com inclusão de toda a logística de deslocamento e estadia, mostra-se compatível com a natureza intelectual do serviço, com a abrangência territorial da execução e com os elementos comprobatórios apresentados pelo próprio contratado. Em outras palavras, o preço não se apresenta arbitrário, descolado da realidade ou desproporcional ao porte da obrigação assumida, razão pela qual reputa-se atendido, sob o prisma jurídico-formal, o requisito do art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021.

(v) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários

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

No caso, o Termo de Referência expressamente aponta a dotação orçamentária, a natureza da despesa, a fonte de recurso e o valor global da contratação, o que, em tese, satisfaz a exigência legal, sem prejuízo da necessária emissão da respectiva nota de empenho pela unidade competente.

Nesse aspecto, consta também dos autos a Nota de Pré-Empenho 2026PE000062 (0715941), a qual evidencia, em sede de instrução processual, a existência de suporte orçamentário-financeiro para o custeio da despesa pretendida, reforçando, assim, o atendimento à exigência de compatibilidade entre a contratação almejada e a disponibilidade de recursos deste órgão.

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

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

Nesse aspecto, se mostra atendido o requisito de comprovação de que a contratada preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, tendo em vista a juntada de comprovante de inscrição e situação cadastral no CNPJ, bem como certidões de regularidade fiscal federal, estadual e municipal. Do mesmo modo, encontram-se presentes a declaração SICAF e certidões negativas expedidas pelo TCU, CGU e CNJ.

(vii) Razão da escolha do contratado

A razão da escolha do contratado encontra-se suficientemente motivada. Com efeito, a documentação curricular do palestrante, demonstra de forma convergente que a escolha recaiu sobre profissional cuja trajetória acadêmica e experiência prática guardam aderência direta com a temática da contratação, voltada à promoção do desenvolvimento local, ao fortalecimento do cooperativismo, ao empreendedorismo e à mobilização comunitária em contextos municipais e regionais.

Nesse sentido, a instrução evidencia que Walter Luiz Heck não apenas possui formação compatível com a matéria, mas reúne histórico profissional singularmente relacionado ao conteúdo a ser ministrado, com atuação destacada na gestão pública municipal, no cooperativismo de crédito, no desenvolvimento sustentável e na realização de palestras em larga escala em diversos Estados da Federação.

Tais circunstâncias demonstram que a escolha do contratado decorreu de juízo administrativo racional e motivado, amparado na especial aptidão do palestrante para atender, com reconhecida adequação, à necessidade pública descrita nos autos, especialmente diante do perfil do público-alvo e da natureza institucional do evento.

(viii) Autorização da autoridade competente

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

No caso, já consta dos autos autorização da Secretaria-Geral e aprovação do Documento de Oficialização de Demanda, sem prejuízo da autorização final da contratação direta, após a presente manifestação jurídica e eventual saneamento residual que a autoridade entender necessário. Recomenda-se, ao final, a divulgação do ato autorizativo e do extrato da contratação nos meios oficiais cabíveis, inclusive no Portal Nacional de Contratações Públicas, em observância ao regime de publicidade da Lei nº 14.133/2021.

IV. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em virtude da fundamentação delineada acima, esta Advocacia-Geral, pelo que

consta dos autos, **OPINA pela viabilidade jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da Cooperativa de Trabalho dos Técnicos do Noroeste do RS Ltda – UNITEC, para a realização de 07 (sete) palestras a serem ministradas por Walter Luiz Heck, com o tema “A comunidade na promoção do desenvolvimento local”**, no valor global de R\$ 56.000,00, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, por restarem, em tese, demonstrados nos autos a natureza predominantemente intelectual do serviço, a inviabilidade de competição e a notória especialização do palestrante, devendo serem observadas as seguintes condicionantes:

a) necessidade de que, quando da formalização definitiva do instrumento contratual, seja promovida a adequada qualificação da pessoa jurídica contratada, com a expressa inclusão do representante legal da cooperativa e de seus respectivos dados de identificação na parte introdutória do contrato;

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

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

d) autorização final da autoridade competente;

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

Eis o parecer.

À autoridade competente para deliberação e decisão administrativa.

Porto Velho/RO, *datado eletronicamente.*

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

Visto e Ratificado:
(assinado eletronicamente)
LUCIANO JOSÉ DA SILVA
Advogado-Geral - ALE/RO



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Jose da Silva, Advogado Geral**, em 31/03/2026, às 15:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Arthur Ferreira Veiga, Advogado(a)**, em 31/03/2026, às 19:50, 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 **0724347** e o código CRC **738AC19A**.

Referência: Processo nº 100.057.000056/2026-09

SEI nº 0724347

Av. Farquar, 2562 - Bairro Arigolândia - CEP 76801-189 - Porto Velho/RO

Site www.al.ro.leg.br