



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE RONDÔNIA
A amiga do rondoniense



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0484051/2025/ADV-GERAL/ADVOGADO-GERAL/ALERO

Da: ADV-GERAL/ADVOGADO-GERAL

Para: Secretaria de Planejamento

Processo nº: 100.017.000110/2025-01

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

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. Requisitos de habilitação técnica, jurídica e fiscal preenchidos. Publicação do aviso da contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio oficial (art. 72, parágrafo único, Lei nº 14.133/21). Conclusão da contratação de forma tardia. Emissão de parecer jurídico posterior ao momento de início do curso. Opinativo jurídico pela possibilidade da contratação direta com condicionante e com ressalvas. Possibilidade de questionamento de Órgãos de Controle, fato que poderá ensejar responsabilização.

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo no dia **25/06/2025**, em virtude do que constou no Despacho de ID. 0481987, com origem da Secretaria de Planejamento e Orçamento, para fins de análise da regularidade jurídica relativa a legalidade da contratação na modalidade inexigibilidade, para a inscrição de 9 (nove) servidores no curso “**2º SRG – Seminário Rondoniense de Governança, Riscos e Controles Internos da Gestão**”, realizado de forma presencial na cidade de Porto Velho – RO, nos dias **25, 26 e 27 de junho de 2025**, conforme Termo de Referência de ID. 0479101.

Os presentes autos vieram instruídos com os seguintes documentos que valem destacar:

- a) Termo de Referência – TR (ID. 0479597);
- b) Documento de Oficialização da Demanda - DOD (ID. 0479015);
- c) Documentos de Habilitação da Empresa Contratada (IDs. 0479883 e 0479894);
- d) Atestados de Capacidade Técnica da Empresa Contratada (ID. 0479894 – fls. 04 a 06)
- e) Proposta apresentada pela empresa Contratada (ID. 0479054);
- f) Notas de Empenho da empresa Contratada junto a outros órgãos da administração pública (IDs. 0479907).

O objetivo apresentado pela área demandante foi pela “*necessidade de capacitação contínua dos agentes públicos responsáveis pelas contratações e gestão de contratos administrativos, em consonância com os princípios da eficiência e da economicidade*” e “*aprimoramento da governança das contratações públicas, conforme diretrizes normativas vigentes*”, vide o Termo de Referência (ID. 0479101).

Considerando que o valor por servidor é de R\$ 2.490,00 (dois mil, quatrocentos e noventa reais), o montante estimado para a inscrição de 9 (nove) servidores, perfaz-a o total de R\$ 22.410,00 (vinte e dois mil, quatrocentos e dez reais), de acordo com a proposta apresentada pela empresa EDUCAGOV CURSOS E TECNOLOGIA LTDA – CNPJ 55.809.716/0001-26 (ID. 0479054).

Consta no Item 7.4 do Termo de Referência (ID. 0479597), que a justificativa de preços apresentada pela contratada restringiu-se à juntada de Notas de Empenho emitidas por outros órgãos da Administração Pública, relativas à inscrição no mesmo curso objeto do presente processo administrativo, qual seja, o “2º SRG – Seminário Rondoniense de Governança, Riscos e Controles Internos da Gestão”.

O objeto da contratação, conforme já destacado anteriormente, consiste na participação 9 (nove) servidores no curso denominado “**2º SRG – Seminário Rondoniense de Governança, Riscos e Controles Internos da Gestão**”, realizado de forma presencial na cidade de Porto Velho – RO, **nos dias 25, 26 e 27 de junho de 2025**, conforme condições, quantidades, exigências e estimativas descritas no Termo de Referência de ID. 0479597.

Nada mais havendo, é o relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

Preliminarmente, registre-se que esta manifestação se **limitará à análise da legalidade da forma de contratação**, tomando por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe a este órgão consultivo prestar sua lida sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, posto que são manifestações típicas da autoridade administrativa com competência para tais desideratos.

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.

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

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Em casos excepcionais a licitação pode ser afastada, mas somente com a disciplina da lei. Desta forma, a Lei nº 14.133/21 previu hipóteses de contratação direta, quando será dispensada, dispensável ou inexigível a licitação, sendo elas: licitação inexigível (art. 74) – a licitação é juridicamente impossível por impossibilidade de competição em razão da inexistência de pluralidade de potenciais interessados, licitação dispensável (art. 75) – a lei possibilita ao administrador dispensar a licitação, cabendo a este a decisão discricionária entre a sua realização ou não e, por fim, a licitação dispensada (art. 76, I e II) – na qual deve prevalecer o entendimento de que se trata de ato vinculado, tendo sido a licitação dispensada diretamente pela lei.

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 (ID. 0479883 e 0479894) e qualificação mínima necessária (ID. 0479894 – fls. 04 a 06), razão da escolha da contratada (ID. 0479597 – Item 6 e 8), autorização da autoridade competente (ID. 0480937), dentre outros elementos exigidos pelo art. 72;

Todavia, constata-se que, conforme consignado no Item 7.4 do Termo de Referência (ID. 0479597), a justificativa de preços apresentada pela contratada limitou-se à apresentação de Notas de Empenho emitidas por outros órgãos da Administração Pública, referentes à inscrição no curso “2º SRG – Seminário Rondoniense de Governança, Riscos e Controles Internos da Gestão” — ou seja, o mesmo curso objeto do presente processo administrativo. Dessa forma, verifica-se a **ausência de justificativa formal de preços**, nos termos exigidos pelo art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

No caso dos autos, não restam dúvidas acerca da configuração da primeira hipótese descrita em parágrafo anterior (art. 74 da Lei 14.133/2021), qual seja, a licitação inexigível, haja vista a impossibilidade de competição, nos termos da declaração prestada pela área demandante, nos seguintes termos: “O fornecedor foi selecionado por meio da realização de procedimento de inexigibilidade de licitação, com fundamento na hipótese do art. 74, inc. III, alínea “f” da Lei n.º 14.133/2021, em razão da notória especialização dos instrutores e da robustez do conteúdo programático estabelecido” (ID. 0479597-Item 8.1).

Além da declaração prestada pela área responsável verifica-se - dada a natureza singular do curso - que não havia condição à competição entre possíveis interessados, consistindo nas palavras de Felipe Fernandes e Rodolfo Penna, em verdadeira imposição da realidade extranormativa^[1].

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

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

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

(...)

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

(...)

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

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

O Pleno do Tribunal de Contas da União assim pronunciou-se na Decisão nº 439/98 – Ata 27/98 – Relator Ministro Adhemar Paladini Ghisi: "1. considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93" (grifo nosso) O ilustre Ministro Relator, ao fundamentar seu voto, segue o posicionamento da doutrina, concluindo o seguinte:

(...)

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

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

1. considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93;
2. retirar o sigilo dos autos e ordenar sua publicação em Ata; e
3. Arquivar o presente processo.

Dessa forma, verifica-se a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, em razão da necessidade de capacitação e aperfeiçoamento dos servidores desta Casa Legislativa por meio de curso de notória especialização, **sendo sua possibilidade condicionada à apresentação de documentos relativos à Justificativa do Preço a ser contratado.**

Outrossim, importa atentar para o cumprimento do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21: “o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial”.

Por fim, alerta-se ao setor consulente que os presentes autos foram encaminhados a esta Advocacia-Geral, para emissão de Parecer Jurídico, apenas em 25/06/2025, às 13h30min (horário local). Contudo, conforme consta na proposta da empresa, registrada sob o ID 0479054, o curso teve início no mesmo dia, às 08h00min, ou seja, em momento anterior à elaboração do presente parecer.

Sobre esse ponto, cumpre, mais uma vez, esclarecer que o presente Parecer se limita à análise da regularidade do procedimento de contratação direta por inexigibilidade, restringindo-se à verificação do cumprimento dos requisitos formais exigidos para a sua adoção, sem adentrar no mérito da conveniência ou oportunidade da contratação.

A conclusão tardia da contratação poderá ensejar responsabilização em caso de fiscalização pelos Órgãos de Controle, eis que, em tese, caracterizada, no presente caso, falha de planejamento. Ademais, cabe a própria Administração adotar medidas para evitar a recorrência dessa falha em procedimentos vindouros, bem como apurar a responsabilidade a quem deu causa a morosidade na contratação.

Dessa forma, caberá à autoridade competente deliberar quanto à eventual continuidade da presente contratação, ciente de que esta manifestação jurídica não o exime de eventual responsabilização pelos Órgãos de Controle, caso haja procedimento de fiscalização e de controle.

III- CONCLUSÃO

Diante do exposto, e **considerando exclusivamente a análise da regularidade do procedimento de contratação**, esta Advocacia-Geral opina pela possibilidade da contratação direta, na modalidade de inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, com fundamento nos elementos expostos, fazendo, contudo, as seguintes condicionantes e ressalvas:

a) para a regularidade do procedimento de contratação direta por inexigibilidade, **faz-se necessária a juntada de notas fiscais, de empenho ou outros meios idôneos**, que comprovem **previamente** que o preço a ser contratado está em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, conforme exige o §4º do art. 23 da Lei nº 14.133/2021;

b) recomenda-se a divulgação do ato que autorizou a contratação, bem como sua manutenção à disposição do público em sítio eletrônico oficial, conforme exigência legal de transparência;

c) alerta-se que o curso objeto da contratação já teve início e que, informalmente, chegou ao conhecimento desta Advocacia que há a participação de servidores deste Parlamento, fato relevante para que a presente manifestação jurídica seja favorável a contratação. Entretanto, cabe à autoridade competente deliberar sobre a continuidade da contratação, ciente que o ato pode-lhe acarretar possíveis consequências pela contratação.

Porto Velho/RO, 27 de junho de 2025.

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

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



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Jose da Silva, Advogado Geral**, em 27/06/2025, às 15:30, 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 **0484051** e o código CRC **36144096**.

Referência: Processo nº 100.017.000110/2025-01

SEI nº 0484051

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

Site www.al.ro.leg.br