



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**Parecer nº 024/2025/AG/ALE/RO**

**Processo nº 100.017.000051/2025-63**

**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. Possibilidade jurídica condicionada.

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo pela Secretaria de Compras e Licitações em 28/03/2025, em virtude do que constou no Documento de Oficialização de Demanda nº 0400910/2025-ALE/SEC-ADM, com origem na Secretaria Administrativa (0400910), solicitando manifestação jurídica acerca do procedimento de contratação direta, na modalidade inexigibilidade, visando à participação de 20 (vinte) servidores, no seminário “Dominando as Contratações Públicas: Tendências e Novidades da Lei 14.133/2021”, a ser realizado na modalidade presencial, no Hotel Golden Plaza, no período de 23 a 25 de abril de 2025, com carga



horária total de 24h, conforme documento de oficialização de demanda nº 0400910 e Termo de Referência nº 0405889.

2. A fundamentação e a descrição da necessidade da contratação, conforme item nº 2 do termo de referência (0405889), apresenta-se resumida desta forma:

A demanda surge da 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. Com a entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, tornou-se essencial a atualização dos servidores sobre os novos dispositivos legais, garantindo segurança jurídica e aprimoramento dos procedimentos licitatórios e contratuais. Historicamente, a organização tem investido na qualificação de seus quadros funcionais, buscando minimizar riscos de inconformidades nos processos administrativos e otimizar a execução dos contratos públicos. A capacitação oferecida neste curso permitirá aos servidores compreender melhor os novos instrumentos da legislação, como o Plano de Contratações Anual, o Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência, além de abordar procedimentos auxiliares e sanções administrativas. A inscrição no curso alinha-se aos objetivos institucionais de aprimoramento da governança das contratações públicas, conforme diretrizes normativas vigentes. Assim, a presente contratação encontra fundamento no artigo 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a contratação direta para capacitação e aperfeiçoamento de servidores, atendendo ao interesse público e ao princípio da especialização. O objeto da contratação está previsto no Plano de Contratações Anual de 2025.

3. O seminário realizado pela empresa a TRAINNER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA ME, inscrita no CNPJ nº 16.465.161/0001-90, ocorrerá na cidade de Porto Velho/RO, nas datas citadas em item 01, com duração de 03 (três) dias, contendo a carga horária total, por participante, de 24 (vinte e quatro) horas, com 20 (vinte) inscrições a serem pagas e 2 (duas) inscrições de cortesia. O montante a ser custeado pela Administração Pública nesta contratação direta será de R\$ 69.000,00 (sessenta e nove mil reais), com valor estipulado de R\$ 3.450,00 (três mil, quatrocentos e cinquenta reais) por participante.
4. Conforme despacho nº 0409155, emitido pelo Núcleo de Contratação - SCL, foram apresentados documentos pela pretensa contratada, tais como: Certidão Negativa Correccional (Controladoria Geral da União), Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos (Tribunal de Contas da União), Certidão Negativa – CAGEFIMP (Controladoria Geral



do Estado de Rondônia) e Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (Conselho Nacional de Justiça), os quais denotam que a TRAINNER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA atende os requisitos mínimos de habilitação fiscal estabelecidos na Lei nº 14.133/21. Informa-se, ainda, que em relação as demais certidões fiscais foram juntadas aos autos conforme documentos nº 0409059 (Certidão SICAF) e nº 0409151 (Certidão FGTS), sendo certo que estas últimas devem ser conferidas no momento do pagamento.

5. Além da habilitação fiscal, da leitura do processo é possível encontrar atestados de capacidade técnica emitidos, respectivamente, pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, Governo do Estado do Pará e Governo do Estado de Rondônia nos quais há a declaração de prestação de serviços compatíveis com os quais agora está sendo contratada por esta Casa de Leis (0407174).
6. Ressaltaram ainda que, os valores estipulados por participante, previstos no Termo de Referência (0405889), estão em conformidade com os preços anteriormente praticados pela empresa em serviços similares, conforme comprovado nos documentos anexados aos autos (0407174).
7. A área técnica responsável pela elaboração do Termo de Referência (0405889) justificou a notória especialização da sociedade empresária contratada nos subitens 3.2 (descrição da solução como um todo considerado o ciclo de vida do objeto) e 6.4 (fundamentação legal e justificativa da escolha do fornecedor) do documento citado, com demonstração concreta de expertise técnica, qualificação do corpo docente, atuação prévia em instituições públicas e resultados positivos.
8. Observa-se que não acompanhou o expediente 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 assim justificar:

4.5 O Termo de Contrato será substituído por Nota de Empenho, nos termos do parágrafo único do artigo 9º, Anexo III da Resolução nº 593, de 30 de outubro de 2024, e do artigo 95 da Lei nº 14.133/2021, uma vez a contratação não gera obrigações futuras para ambas as partes.



9. Conforme o despacho nº 0409256/2025/SEC-GERAL/ALERO, emitido pelo Secretário Geral, autorizando a emissão de nota de crédito (pré-empenho), a Secretaria de Planejamento e Orçamento, em despacho nº 0409541/2025/SEC-PLAN/ALERO, informou que, em 27/03/2025, foi emitida a nota de pré-empenho nº 2025PE000030, no valor de R\$ 69.000,00 (sessenta e nove mil reais), referente inscrição de servidores no seminário “DOMINANDO AS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS, realizado pela empresa a TRAINNER CURSOS E TREINAMENTOS LTDA, inscrita no CNPJ nº 16.465.161/0001-90, anexada aos autos conforme documento 0409533.
11. Nada mais havendo, é o relatório.

## II- ANÁLISE JURÍDICA

10. 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.
11. 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 (0400910) para validação da Secretaria Geral com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias para contratações diretas, o que não foi cumprido, salvo melhor juízo.
12. Sobre a necessidade de planejamento nas contratações públicas, a ausência ou a deficiência de planejamento, segundo Neuton Costa Batista<sup>1</sup>, é um fator que afeta a

<sup>1</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.



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 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.

13. 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.

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



15. 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.
16. 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 impessoalidade, 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.



17. 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;

18. 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 (0407174) e qualificação mínima necessária (0407174), razão da escolha da contratada (0405889), justificativa de preço (0405889), 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;

VIII - autorização da autoridade competente.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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.

19. 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”.

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.

20. A proponente, futura contratada, conseguiu comprovar capacidade especial em realizar o seminário, mormente em caso de serviço técnico especializado de cunho eminentemente intelectual pelos atestados de capacidade técnica compilados no documento nº 0407174, em especial, conforme o descrito em item 6 do Termo de referência nº 0405889:

6.4. Assim, depreende-se da vasta experiência curricular dos palestrantes do Seminário, não há como contestar que toda a equipe possui qualificação para repassar conhecimento acerca dos temas abordados, já que os currículos demonstram conhecimento profundo sobre a temática, com autorias de livros, professores doutores e mestres que ministram na docência por períodos significativos, além de possuírem autoria de obras literárias de renome nacional.

(...)

6.7 Ademais, a qualificação dos palestrantes/instrutores conforme e a estrutura e metodologia do evento conforme Anexo Folder\_Vertical\_Curso\_Trainer.cdr\_Dominando\_as (0400998) demonstram a total adequação da contratação à legislação vigente.

21. Ademais, também há a comprovação de currículo dos palestrantes (Murilo Jacoby, Ronny Charles, Tatiana Camarão e Nádia Dall Agnol), conforme informações contidas no documento nº 0400998, a denotar especial formação da área e renome no mercado:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

TATIANA CAMARÃO Diretora de Relações Institucionais do Instituto Mineiro de Direito Administrativo - IMDA. Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Professora da Pós Graduação PUC/MG. Coautora dos livros: Manual Prático do Pregão pela Editora Mandamentos; Termo de Referência; Gestão e Fiscalização de Contratos; Processo Administrativo; e Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei 14.133/2021 pela Editora Fórum.

MURILO JACOBY Advogado e Consultor Diretor Jurídico da Jacoby Fernandes 8 Reolon Advogados Associados; Diretor Presidente do Instituto Protege professor de cursos de licitações, contratos, controle administrativo e judicial; ex servidor público federal do TRT da 10ª Região. Especialista em Direito Administrativo. Autor de vários artigos, com participação em obras coletivas.

NÁDIA DALL AGNOL Bacharel em Direito e Especialista em Direito Administrativa e Municipal, com tópicos especiais em licitações compliance e eleitoral pela Universidade Paranaense - UNIPAR. Pregoeira por 10 anos na Administração Municipal. Consultora na área de Compras Públicas no SEBRAE/PR. Membro e coordenadora do Subcomité de Seleção do Fornecedor da Rede Governança Brasil - RGB. Professora convidada do MBA de licitações e contratos do TCE-PR. Coautora da obra "A Nova Lei de Licitações e Contratos: Onde estamos? E para onde vamos?" (CONSULTRE, 2021). Palestrante do Pregão Week e Congresso Nacional de Pregoeiros realizado pela Negócios Públicos.

RONNY CHARLES Coordenador científico Advogado da União. Palestrante. Professor. Mestre em Direito Econômico. Pós-graduado em Direito Tributário. Pós-graduado em Ciências Jurídicas. Coordenador da Comissão Permanente de Licitações da Consultoria Geral da União. Membro da Câmara Nacional de Uniformização da Consultoria Geral da União. Ex-Consultor Jurídico Adjunto na Consultoria Jurídica da União perante o Ministério do Trabalho e Emprego. Autor de diversos livros jurídicos..

22. Observa-se que , consta nos autos uma série de atestados de capacidade técnica emitidos por diversos órgãos públicos e instituições (0407174), os quais reforçam a qualificação e a experiência da contratada na prestação de serviços similares ao objeto contratado. Dentre os documentos acostados, destacam-se:

- a) Atestado emitido pela Superintendência Estadual de Gestão dos Gastos Públicos Administrativos – SUGESP (RO), referente à realização de curso com os temas "Concessões, PPPs e os novos modelos de Parceria Público-Privada previstos na Lei 14.133/21" e "Gestão e Fiscalização eficiente de contratos Administrativos", ministrado por profissionais do TCU;
- b) Declaração da Escola de Gestão Pública do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que certifica a atuação da palestrante em eventos oficiais transmitidos ao público;
- c) Atestado emitido pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região (TRT-15), que reconhece a execução satisfatória do curso “Formação de agente de contratação, pregoeiro e equipe de apoio”;



d) Atestados emitidos por instituições como a Prefeitura Municipal de Parauapebas (PA), o Tribunal de Justiça do Mato Grosso (TJMT), o Instituto Negócios Públicos do Brasil, entre outros, todos atestando a prestação de treinamentos e capacitações correlatas à Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), com plena satisfação dos contratantes.

23. 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;
- 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.

24. Tais documentos, reunidos e devidamente juntados aos autos (0407174), conferem regularidade documental a contratada, e também a comprovada experiência na execução de atividades diretamente relacionadas ao objeto da contratação, notadamente treinamentos e capacitações voltadas à aplicação da Nova Lei de Licitações e Contratos.



25. 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 Secretaria Administrativa, que a proponente, então contratada, corresponderia às exigências de qualificação inerentes à execução do serviço.
26. Corroborando o definido em item pretérito deste parecer, a área demandante demonstrou uma convicção manifestada de que determinada empresa, ora proponente, está plenamente habilitada à consecução dos objetivos almejados pela Administração Pública. Para Sidney Bittencourt (2021)<sup>2</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 aquela no qual o maior grau de confiança deposite, por consequência, esteja a trazer a melhor oferta à Administração.

27. Portanto, resta caracterizada a hipótese legal de reconhecimento de inexigibilidade licitatória com base no art. 74, III, “f”, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, já que além da subsunção ao quadro normativo favorável à contratação direta, os requisitos do art. 72 da mesma Lei também foram cumpridos.
28. Quanto à ausência de minuta contratual existe justificativa no item 4 (“Requisitos da Contratação”) do Termo de Referência (0405889):

4.5 O Termo de Contrato será substituído por Nota de Empenho, nos termos do parágrafo único do artigo 9º, Anexo III da Resolução nº 593,

<sup>2</sup> BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem licitação: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade. 3ª Edição. São Paulo: Almedina, pp. 138-139.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

de 30 de outubro de 2024, e do artigo 95 da Lei nº 14.133/2021, uma vez a contratação não gera obrigações futuras para ambas as partes.

4.5.1 A escolha pela Nota de Empenho, em vez do Termo de Contrato, reflete a racionalização dos procedimentos administrativos, conforme preconizado pela Lei nº 14.133/2021, e visa atender ao princípio da eficiência, simplificando as formalidades para contratações de pequeno valor, desde que respeitados os critérios estabelecidos pela legislação. Assim, em conformidade com os dispositivos legais citados, a formalização da contratação por meio de Nota de Empenho é plenamente compatível com o ordenamento jurídico vigente.

29. 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 ilicitudes. 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.

30. 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.
31. Diante da ausência de previsão específica na Resolução da Casa citada, 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).

32. Conforme julgados do Tribunal de Contas da União<sup>3</sup>, o instrumento contratual, em regra, mostra-se obrigatório, contudo, poderá ser substituído por outros instrumentos 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 enquadrar 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.

33. 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 para, mediante contraditório e ampla defesa, conseguir aplicar as sanções pertinentes ao caso.

34. Ainda sobre a conveniência da utilização da nota de empenho, Joel Niebuhr<sup>4</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

<sup>3</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.

<sup>4</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Licitação Pública e Contrato Administrativo. 6ª Edição. Belo Horizonte: Forum, 2023, pp. 899-900.



meio da substituição do instrumento contratual não pode deixar de cumprir certas balizas previstas na legislação.

Cumprir frisar que a Lei nº 14.133/21, nos casos dos incisos do “caput” do seu artigo 95, faculta 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 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.

35. Houve a opção da área demandante pela dispensa do instrumento contratual, fazendo-se a substituição pela nota de empenho. Ressalta-se, por oportuno, que na nota de empenho deverão estar contidas as informações relativas à contratação existentes no art. 92 da Lei nº 14.133/21, não bastando somente a indicação do valor e qual a contratada.
36. 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>5</sup>.

<sup>5</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



37. Por derradeiro, 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”.

### **III- CONCLUSÃO**

38. 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) e, por derradeiro, (iii) haja a emissão de nota de empenho e (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.

Em 15 (quinze) laudas, divididas em 38 (trinta e oito) 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, 02 de abril de 2025.

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

inexigibilidade ou dispensa. Cabe ressaltar, entretanto, que esta posição é meramente um reflexo da posição 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.