



Parecer n° 089/2024/AG/ALE/RO

Processo n° 100.014.000057/2024-00

Assunto: contratação direta e inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “f”, Lei n° 14.133/21) – treinamento e aperfeiçoamento de pessoal

Destinatária: Secretaria Geral

Contratação Direta. Inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “f”, Lei n° 14.133/21). Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Estudo técnico preliminar e Termo de Referência. Requisitos de habilitação técnica, jurídica e fiscal preenchidos. Publicação do aviso de contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio oficial (art. 72, parágrafo único, Lei n° 14.133/21). Opinitivo jurídico pela possibilidade.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia Geral em 09/09/2024, pela Secretaria Geral desta Casa de Leis, solicitando manifestação jurídica acerca do procedimento de contratação direta visando à participação de servidores desta casa em treinamento realizado pela sociedade empresária INSTITUTO NEGÓCIOS PÚBLICOS DO BRASIL - ESTUDOS E PESQUISAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INP – LTDA.
2. O curso a ser ministrado ocorrerá na cidade de Foz do Iguaçu/PR, nos dias 23, 24 e 25/09, totalizando 24 (vinte e quatro) horas de atividades, como se verifica da proposta comercial anexada aos autos (0269397).
3. Conforme termo de referência (0269353), a necessidade da contratada baseia-se nas justificativas apresentadas pela demandante, em especial, “que a controladoria geral (...) sendo a



responsável por realizar ações de supervisão, monitoramento e assessoramento quanto aos aspectos relacionados aos riscos e controles internos de gestão (...). Em continuação: “(...) o Controle Interno assume cada vez mais protagonismo na esfera pública. Nas contratações, ele está presente no dia a dia da Administração Pública, tanto orientando a gestão quanto combatendo a corrupção”.

4. Ainda no próprio termo de referência: “por isso, o controlado público e sua equipe precisam estar atualizados com as mudanças constantes na gestão pública, incluindo alterações na legislação, jurisprudência dos órgãos externos, boas práticas observadas em outras organizações e mudanças na própria estrutura interna da Administração”. E, ainda: “imprescindível a necessidade de capacitação e preparação dos servidores desta Casa de Leis para que consigam, com eficiência, acompanhar e executar suas atividades, com conhecimento e tecnicismo perante as demandas correspondentes a suas atividades”.
5. Proposta da contratada (0269382) indicou o valor unitário por participante de R\$ 4.990,00 (quatro mil, novecentos e noventa reais), totalizando, para três vagas oferecidas, R\$ 14.970,00 (quatorze mil, novecentos e setenta reais), a cobrir: (a) inscrição no seminário com acesso às palestras presenciais em plenário, (b) certificado digital em caso de conclusão do treinamento, (c) material didático impresso e (d) alimentação, nos termos da proposta.
6. A habilitação jurídica consta às folhas 9/18 do arquivo em PDF intitulado “quadro de referência empresa (0269502)”, bem como certidões (I) negativa de débitos trabalhistas, (II) negativa de tributos estaduais, (III) positiva de tributos municipais (IV) positiva com efeitos negativos – União, (V) FGTS. No arquivo em PDF nomeado “anexo certidões impedimentos (0276524)” há, (I) negativa de improbidade administrativa e inelegibilidade, (II) negativa CAGEFIMP, (III) negativa correccional, (IV) idoneidade de licitação junto ao TCU, (V) SICAF. Em PDFs separados, negativa de ações judiciais de falência e recuperação judicial e extrajudicial (0276520), negativa de tributos municipais (0276410).



7. Justificativa da Controladoria Geral (0269417) aponta que a contratada constitui empresa de notória especialização no campo de sua respectiva especialidade, em que pese não ter sido juntado aos autos pela contratada qualquer documento proveniente de outros serviços similares reconhecidos, na forma do art. 74, § 3, Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
8. Nos autos foi inserida nota de empenho 2024PE000070 no valor de R\$ 14.970,00 (quatorze milnovecentos e setenta reais).
9. Nada mais havendo, é o relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

10. Inicialmente, como usual, cabe esclarecer que não atua a Advocacia Geral na formulação das demandas a serem contratadas pela Casa, mas tão somente na verificação do espectro de legalidade, conforme determina o art. 53 da Lei nº 14.133/21. Também não figura como responsável pela verificação da autenticidade dos documentos apresentados pela proponente.
11. 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.

12. 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).

13. 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.
14. No caso do processo administrativo em análise, a hipótese que se faz presente será 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;



15. 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, razão da escolha da contratada, justificativa de preço, autorização da autoridade competente, 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.

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.

16. A proponente, futura contratada, conseguiu comprovar capacidade especial em realizar o curso, mormente em caso de serviço técnico especializado de cunho eminentemente intelectual frente a área demandante (Controladoria Geral). Em especial, nos tópicos “experiência consolidada” e “reconhecimento do mercado”, dos quais se pode inferir a especialização para a realização do evento. Ademais, de uma leitura superficial da proposta inicial da empresa (0269397), é possível verificar que os temas apresentados no curso dizem respeito à área de atuação, sendo ministrados por palestrantes nacionalmente de renome e currículo reconhecido.



17. 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 Controladoria, que a proponente, então contratada, corresponderia às exigências de qualificação inerentes à execução do serviço.
18. Corroborando o definido no item 17, 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)¹,

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, pro consequência, esteja a trazer a melhor oferta à Administração.

19. Ainda sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Manual de Licitações e Contratos (2023)², assim definiu:

As alíneas “a” a “h” do inciso III do art. 74 da Lei 14.133/2021 estabelecem o rol de serviços técnicos especializados que podem ser enquadrados nessa hipótese de contratação direta (vide Quadro 309). No entanto, cabe mencionar que, mesmo diante dessa lista, é possível contratar diretamente outros serviços técnicos especializados, desde que seja comprovada a inviabilidade de competição, conforme previsto no caput do art. 74 da Lei.

A Lei 14.133/2021 estabeleceu três requisitos para essa inexigibilidade:

¹ BITTENCOURT, Sidney. Contratando sem licitação: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade. 3ª Edição. São Paulo: Almedina, pp. 138-139.

² BRASIL, Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª Edição, Brasília: Secretaria Geral da Presidência, 2023, pp. 682-683.



o serviço deve ser técnico especializado de natureza predominantemente intelectual; o contratado deve ser profissional ou empresa de notória especialização; e deve ser demonstrado que a contratação de profissional ou empresa com notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto contratado.

Assim, diferentemente da Lei 8.666/1993, a Lei 14.133/2021 suprimiu a singularidade do objeto como requisito para a inexigibilidade de licitação. Em vez disso, passou a ser necessário demonstrar que o trabalho do profissional renomado é essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato.

(...)

O que determina a necessidade de notória especialização para executar o serviço são as características diferenciadas desse serviço. Assim, se o objeto for usual, rotineiro ou não exigir a atuação de um profissional ou empresa de notória especialização, não se justifica a contratação direta por inexigibilidade, pois isso poderia violar os princípios da economicidade, da impessoalidade e da isonomia. Para que essa hipótese de inexigibilidade seja aplicável, deve-se avaliar não somente as características do prestador, mas também as do serviço demandado, a fim de demonstrar que a contratação do profissional ou da empresa de notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto do contrato, como previsto no art. 6º, inciso XIX, e no art. 74, § 3º, da Lei 14.133/2021.

Se a notória especialização do prestador não for essencial à plena satisfação do objeto do contrato, o serviço poderá ser contratado por meio de licitação na modalidade de concorrência, segundo o critério de julgamento por técnica e preço, ou pelos critérios de julgamento pelo menor preço ou maior desconto, nos casos em que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital não forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração.

20. Portanto, resta caracterizada a hipótese legal de reconhecimento de inexigibilidade licitatória com base no art. 74, III, “a”, 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.
21. Quanto à ausência de minuta contratual, existe justificativa no item 15 (“Nota de Empenho”) do Termo de Referência (0269353), o que demonstra atender a possibilidade trazida pelo art. 95 da Lei nº 14.133/21.
22. É sabido que a Lei nº 14.133/21 trouxe como instrumento obrigatório o contrato, todavia, a própria normatização excepciona essa exigência quando houver ou dispensa



em razão do valor ou no caso de compras com entrega imediata e integral dos bens e dos quais não resultem obrigações futuras, o que permitirá a substituição por outro instrumento hábil, por exemplo, a nota de empenho.

23. No caso de treinamentos, entende-se que o serviço a ser prestado é único, consubstanciado na realização dos 3(três) dias de curso. Dessa forma, a cogência da presença do instrumento contrato pode ser afastada, mormente quando a contratada já tenha ciência de suas obrigações, o que se materializou por meio do Termo de Referência. Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), em sua mais recente versão do Manual de Licitações e Contratos, assim se manifesta: “O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e a Advocacia-Geral da União (AGU) orientam as organizações do Poder Executivo Federal a estabelecer as condições da contratação no edital ou, em caso de contratação direta, no termo de referência”.
24. Além do Tribunal de Contas da União (TCU), recentemente, o Conselho de Justiça Federal (CJF), em seu II Simpósio de Licitações e Contratos, editou o enunciado 26/2023, ratificando a possibilidade de substituição do instrumento contratual, desta sorte, utilizando-se como parâmetro o valor do bem ou serviço a ser contrato, o que, para o caso concreto objeto deste parecer, também se mostra atendido.

Enunciado 26 O instrumento de contrato poderá ser substituído por outro instrumento hábil na hipótese de contratação cujo valor não ultrapasse os limites estabelecidos para a dispensa de licitação (art. 75 da Lei n. 14.133/2021), inclusive nas inexigibilidades.

25. Por derradeiro, importante destacar a necessidade de publicação do ato que autoriza a contratação, nos termos do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21, ou, então, instrumento congênere ao contrato, no caso, nota de empenho.

III- CONCLUSÃO

26. Diante do exposto, esta Advocacia Geral opina pela possibilidade da contratação direta, na modalidade inexigibilidade, nos termos do art. 74, III, “f”, Lei nº 14.133/21, tendo



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

em vista de tratar de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Em 9 (nove) laudas, divididas em 26 (vinte e seis) itens, este é o parecer jurídico que fica, desde já, submetido ao visto do Dr. Advogado Geral, nos termos do art. 5º, VI, da Lei Complementar estadual nº 785/2014.

Porto Velho/RO, 6 de setembro de 2024.

Rodrigo da Silva Roma

Advogado (mat. 100021108)

ALE/RO