



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE RONDÔNIA**
A amiga do rondoniense



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0699771/2026/ADV-GERAL/ADV-GEAN/ALERO

Parecer nº 0699771/2026/AG/ALE/RO

Processo nº 100.242.000002/2026-48

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

Destinatária: Secretaria Geral

Ementa:
Contratação
direta.
Inexigibilidade de
licitação (art. 74,
III, “f”, Lei nº
14.133/2021).
Capacitação de
servidores: “Curso
Completo de
Orçamento de
Obras e Serviços
de Engenharia”.
Serviço técnico
especializado de
natureza
predominantemente
intelectual.
Requisitos e
motivação da
inviabilidade de
competição.
Instrução mínima
do processo (art.
72, Lei nº
14.133/2021):
razão da escolha
do fornecedor,
justificativa de
preço,
comprovação de
habilitação e
qualificação
mínima. Notória
especialização do
instructor
(currículo e
experiência).
Regularidade
jurídica, fiscal,
social e trabalhista
(certidões).
Autorização da
autoridade
competente.
Alinhamento ao

PCA e indicação de disponibilidade orçamentária. Publicidade do ato autorizativo (art. 72, parágrafo único). Formalização por instrumento equivalente: possibilidade de substituição do termo de contrato por Nota de Empenho (art. 95, §1º c/c art. 92), condicionada à inclusão (ou vinculação) dos elementos essenciais do ajuste. Parecer pela possibilidade jurídica condicionada.

I - RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia Geral por meio do Despacho nº 0693273, oriundo da Secretaria Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (ALE/RO), para fins de análise jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, referente à inscrição de 13 (treze) servidores da Secretaria de Engenharia e Arquitetura no Curso Completo de Orçamento de Obras e Serviços de Engenharia, a ser realizado presencialmente em Porto Velho/RO, nos dias 12 e 13 de março de 2026, com carga horária total de 16 (dezesesseis) horas, Documento de Oficialização de Demanda (0656862) e Projeto Básico (0658851).

2. Informa-se que, a demanda foi formalizada por meio do Documento de Oficialização de Demanda - DOD nº 0656862/2026-ALE/SEC-ENG-ARQ/DEP-AU, no qual se registra, em síntese, a necessidade de capacitação diante da complexidade crescente da legislação aplicada às contratações públicas de engenharia, das alterações normativas que impactam a formação de custos, da obrigatoriedade de adequação dos referenciais oficiais às peculiaridades locais e do alinhamento às orientações dos órgãos de controle, inclusive com uso de ferramentas atualizadas e Inteligência Artificial. Observa-se ainda, conforme item “alinhamento ao plano de contratação anual”, que a necessidade da contratação está respaldada pelo Plano de Contratações Anual (PCA) 2026, inserido no Processo SEI nº 100.017.000168/2025-47, conforme ID nº 0596211.

3. A área demandante explicita como resultado pretendido a elevação do nível técnico dos servidores, a elaboração de orçamentos mais precisos, a redução de riscos de erros na fase interna das contratações, além do fortalecimento da economicidade e da segurança jurídica; e registra, como consequências do não atendimento, potenciais fragilidades técnicas, maior probabilidade de licitações desertas ou fracassadas, atrasos na execução e necessidade de aditivos evitáveis, com risco de apontamentos pelos órgãos de controle.

4. Para instrução do planejamento orçamentário, consta o Despacho nº 0657289/2026/SEC-ENG-ARQ/ALERO, por meio do qual a Secretaria de Engenharia e Arquitetura solicitou informações acerca da dotação orçamentária a ser utilizada para elaboração da peça técnica.

5. Em resposta, foi emitida a Indicação de Programação Orçamentária nº 0657557/2026/SEC-PLAN/ALERO, que informa o enquadramento e classificação da despesa, indicando: Programa de Trabalho 01.001.01.128.1006.2253 (“Promover a Capacitação Institucional”), Natureza de Despesa 33.90.39.26, Fonte 1500, valor solicitado R\$ 50.570,00, bem como a verificação de que a demanda está prevista no PCA 2026 (Identificador 229/2026).

6. A peça técnica principal do feito é o Projeto Básico nº 0658851/2026/SEC-ENG-ARQ/DEP-AU/ALERO, que descreve as condições gerais da contratação e detalha o objeto: inscrição de servidores no Curso Completo de Orçamento de Obras e Serviços de Engenharia, na modalidade presencial, de 12 a 13/03/2026, com carga horária total de 16 (dezesesseis) horas, a realizar-se no Golden Plaza Hotel, Endereço: Av. Gov. Jorge Teixeira, 810 - Nova Porto Velho, CEP 76820-116, na cidade de Porto Velho/RO, com programação/ementa do curso indicada no Anexo I - Ementa do Curso (0658858).

7. No que se refere ao custo, o Projeto Básico registra a contratação de 13 (treze) inscrições, ao valor unitário de R\$ 3.890,00 (três mil e oitocentos e noventa reais), perfazendo o montante total estimado de R\$ 50.570,00 (cinquenta mil e quinhentos e setenta reais).

8. A demanda também foi acompanhada de Comunicação Interna nº 0658878/2026/SEC-ENG-ARQ/DEP-AU/ALERO, na qual se consignam dados essenciais da contratação, incluindo CNPJ 13.859.951/0001-62, valor unitário e total, e o fundamento legal da inexigibilidade (art. 74, III, “f”, Lei nº 14.133/2021).

9. No mesmo expediente, registra-se a autenticação administrativa do conteúdo programático do curso (0658858) e das cópias dos documentos da empresa (0658864), bem como a juntada, para instrução processual, de proposta comercial e currículo do instrutor (Rafael Jardim - Auditor do TCU), além de certidões de regularidade fiscal, social e trabalhista

10. Quanto às certidões e documentos de habilitação, constam localizados no Anexo II - Documentos Empresa (0658864), dentre outros, Certidão Negativa de Débitos Tributários e Dívida Ativa Estadual (PR), Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Federais e Dívida Ativa da União, e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), todas emitidas em nome de CONNECT ON MARKETING DE EVENTOS LTDA, CNPJ 13.859.951/0001-62.

11. No tocante à formalização, no subitem 4.5 do Projeto Básico (0658851) registra que o Termo de Contrato será substituído por Nota de Empenho, com fundamento no art. 95 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que o valor total (R\$ 50.570,00) é inferior ao limite então indicado para dispensa em razão do valor (R\$ 65.492,11, conforme Decreto nº 12.870/2025), justificando-se a medida pela racionalização procedimental e pelo princípio da eficiência.

12. Por fim, por meio do Despacho nº 0693232/2026/SEC-ENG-ARQ/ALERO, foram encaminhados à Secretaria Geral o DOD nº 0656862, o Projeto Básico nº 0658851 e demais peças técnicas, solicitando autorização para envio à Advocacia-Geral para emissão de parecer jurídico, o que culminou no já mencionado Despacho nº 0693273/2026/SEC-GERAL/ALERO, que encaminha os autos a este órgão consultivo para análise da legalidade da contratação.

13. Nada mais havendo, é o relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

II.I - DA FINALIDADE E DOS LIMITES DA ATUAÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL E DO

PLANEJAMENTO DA INSTRUÇÃO

12. 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, menos ainda na análise direta das necessidades da ALE/RO (ou de seus setores) no que concerne à qualidade do treinamento a ser contratado e/ou o número de vagas a ser ofertado.

13. 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 (0656862) para validação da Secretaria Geral com **antecedência mínima de 60 (sessenta) dias para contratações diretas**, o que não foi cumprido, salvo melhor juízo.

14. Sobre a necessidade de planejamento nas contratações públicas, a ausência ou a deficiência de planejamento, segundo Neuton Costa Batista^[1], é um fator que afeta a qualidade do gasto público. A Administração Pública deve saber o que pretende adquirir, quer por estrita necessidade, quer por desejo de ver políticas públicas ("lato 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.

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.

II.II - DO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAR E DAS EXCEÇÕES LEGAIS

15. 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 nº 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).

16. 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.

II.III - DO ENQUADRAMENTO: INEXIGIBILIDADE PARA TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO

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. Nesse sentido, processo administrativo de contratação direta deve ser instruído com os documentos exigidos, especialmente parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos legais, a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária (0658864), razão da escolha da contratada (0658851), justificativa de preço (0658864), e, ainda, autorização da autoridade competente (0692573), 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.

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. 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.

II.IV - DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

20. A proponente, futura contratada, logrou comprovar capacidade técnica/especialização compatível com a execução do objeto, notadamente por se tratar de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual,

voltado ao treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, o que autoriza, em tese, a contratação direta por inexigibilidade, nos termos do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, desde que demonstrada a inviabilidade de competição e a notória especialização.

21. Nesse sentido, conforme consignado no Projeto Básico nº 0658851, a contratação é fundamentada no enquadramento legal específico do art. 74, III, “f”, por abranger treinamento especializado, cujo regime de inexigibilidade se aplica quando a competição não se mostra viável, especialmente em razão de: (a) conteúdo e metodologia exclusivos, estruturados a partir da experiência e do conhecimento aprofundado do prestador, não sendo adequadamente substituíveis sem prejuízo dos objetivos institucionais; (b) notória especialização, evidenciada por reputação, experiência comprovada e qualificação técnica do responsável/instrutor, demonstráveis por publicações, participação em eventos e formação especializada; e (c) resultados comprovados, uma vez que a metodologia já teria sido aplicada em outras instituições com resultados positivos, indicando efetividade e expertise.

22. Ainda, o Projeto Básico registra benefícios diretos esperados com a contratação, tais como capacitação qualificada alinhada às necessidades estratégicas da Administração, aprimoramento técnico e maior eficiência na gestão e fiscalização dos contratos correlatos, com redução de custos operacionais a longo prazo, por incremento de qualidade técnica e mitigação de falhas procedimentais.

23. Além disso, a instrução processual contempla documentação destinada a corroborar tais elementos, incluindo: (i) a documentação empresarial e certidões constantes do Anexo II – Documentos Empresa (0658864), voltadas a demonstrar a regularidade e a habilitação mínima; e (ii) os elementos técnicos e comerciais mencionados na Comunicação Interna nº 0658878, que registra a juntada da proposta comercial, do conteúdo programático e do currículo do instrutor (Rafael Jardim - Auditor do TCU), autenticados administrativamente, como suporte à motivação da escolha do fornecedor e ao atendimento dos requisitos da inexigibilidade previstos no art. 74, III, “f”, da Lei nº 14.133/2021.

24. Ademais, a capacidade técnica e a especialização compatível da futura contratada encontram-se corroboradas por documentos juntados no Anexo II – Documentos Empresa (0658864), dentre os quais se destacam Atestados de Capacidade Técnica emitidos por instituições públicas e paraestatais, que evidenciam experiência anterior bem-sucedida na realização de capacitações de mesma natureza e complexidade, com resultados positivos e adequado desempenho.

25. Nesse sentido, consta Atestado de Capacidade Técnica expedido pelo Governo do Estado de Mato Grosso, por meio da SINFRA – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística, atestando que a empresa CONNECT ON MARKETING DE EVENTOS LTDA (CNPJ 13.859.951/0001-62) realizou o Curso Avançado de Orçamento de Obras Públicas, com carga horária de 16 horas, ministrado pelo palestrante Rafael Jardim, bem como executou serviços de planejamento, organização, execução e coordenação do evento, com qualidade, zelo e profissionalismo, alcançando os resultados e objetivos pretendidos, sem registro de fatos que desabonem sua conduta.

26. Do mesmo modo, foi juntado Atestado de Capacidade Técnica emitido pelo SESI, igualmente em nome da mesma empresa, ratificando a realização do Curso Avançado de Orçamento de Obras Públicas, também com carga horária de 16 horas e ministrado pelo palestrante Rafael Jardim, além de consignar a regularidade e a qualidade na execução dos serviços correlatos à organização e realização do evento.

27. Tais documentos reforçam, em caráter prático e objetivo, o atendimento aos pressupostos que sustentam a contratação por inexigibilidade para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (art. 74, III, “f”, Lei nº 14.133/2021), especialmente no tocante à especialização do prestador e aos resultados comprovados de capacitações já executadas, em linha com a exigência de instrução completa e motivada prevista no art. 72 da Lei nº 14.133/2021 e com a disciplina da Resolução nº 593/2024-ALE/RO, que requer que a inexigibilidade seja comprovada com elementos aptos a demonstrar a inviabilidade de competição e a justificativa técnica da escolha do fornecedor.

28. 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 de Engenharia e Arquitetura, que a proponente, então contratada, corresponderia às exigências de qualificação inerentes à execução do serviço.

29. 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)[2]:

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.

30. Por todo o exposto, 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.

II.V - DA SUBSTITUIÇÃO DO TERMO DE CONTRATO POR NOTA DE EMPENHO

31. Quanto à ausência de minuta contratual, há justificativa expressa no item 4 (“Requisitos da Contratação”) do Projeto Básico nº 0658851, nos seguintes termos:

4.5. O Termo de Contrato será substituído por Nota de Empenho, nos termos do artigo 95 da Lei nº 14.133/2021, uma vez que o valor da contratação, de R\$ 50.570,00, é inferior ao limite previsto no artigo 75, inciso II, da mesma lei para a dispensa de licitação em razão do valor, atualmente fixado em R\$ 65.492,11, conforme atualização estabelecida pelo Decreto nº 12.870, de 29 de dezembro de 2025.

4.6. 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.

32. Sobre a relevância do instrumento contratual nas contratações públicas, o Tribunal de Contas da União tem reiterado que a formalização contratual não constitui mera formalidade, sendo instrumento de publicidade, transparência, delimitação de obrigações e prevenção de desvios, conforme alerta constante do Acórdão nº 423/2011 – TCU – Plenário, que adverte para a vedação de autorizar prestação de serviços sem formalizar instrumento hábil, sob pena de infringência às normas de regência:

(...) 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.

33. No âmbito interno da ALE/RO, 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.

34. Diante da ausência de regra específica que excepcione o instrumento contratual apenas pelo fato de se tratar de inexigibilidade, aplica-se a norma geral da Lei nº 14.133/2021, especialmente o art. 95, segundo o qual o instrumento de contrato é obrigatório, salvo hipóteses em que a Administração pode substituí-lo por outro instrumento hábil, como nota de empenho, carta-contrato, autorização de compra ou ordem de serviço, aplicando-se, no que couber, o disposto no art. 92 (cláusulas necessárias):

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).

35. Conforme orientações e jurisprudências do Tribunal de Contas da União^[3], o instrumento de contrato é, em regra, obrigatório, mas poderá ser substituído por outro instrumento hábil, 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.

36. 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 a Administração exigir as respectivas obrigações.

37. Ainda sobre a conveniência da utilização da nota de empenho, Joel Niebuhr^[4] reitera que as cláusulas do art. 92 deverão ser inseridas no instrumento equivalente a que se refere o “caput” do art. 95, exceto quando puderem ser dispensadas (inadequação ou incompatibilidade com a contratação), o que significa que a redução da formalidade por meio da substituição do instrumento contratual não pode deixar de cumprir certas balizas previstas na legislação.

Cumprido 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.

38. Conforme o Projeto Básico nº 0658851, a área demandante optou por substituir o termo de contrato por Nota de Empenho com base no art. 95, em razão de que o valor total (R\$ 50.570,00) estaria abaixo do limite atualizado do art. 75, II (R\$ 65.492,11), associando essa opção à racionalização procedimental e à eficiência administrativa. Todavia, a nota de empenho deve trazer as informações relativas à contratação constantes no art. 92 da Lei nº 14.133/21, não bastando somente a indicação do valor, da contratada, etc.

39. A utilização da Nota de Empenho como instrumento substitutivo é admitida desde que contenha (ou esteja acompanhada de documento integrante do ajuste que contenha), no que couber, os elementos essenciais previstos no art. 92 da Lei nº 14.133/2021, assegurando que o contratado tenha ciência das obrigações, prazos, condições de execução/entrega, forma de pagamento, penalidades e hipóteses de extinção, permitindo a exigibilidade das prestações pela Administração^[5].

III.VI - DA ESTIMATIVA DE DESPESA , JUSTIFICATIVA DO PREÇO E AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE COMPETENTE.

40. Nas hipóteses de inexigibilidade de licitação, a demonstração da conformidade do preço com os valores praticados no mercado constitui condição essencial para a autorização da contratação direta, devendo a Administração evidenciar a razoabilidade do valor proposto, em observância aos princípios da economicidade e da motivação.

41. A orientação consolidada nos órgãos de controle e consultoria jurídica aponta que, em contratações por

inexigibilidade, a justificativa de preço deve ser produzida, preferencialmente, por comparação com os valores praticados pelo próprio fornecedor em contratações semelhantes com outros entes públicos e/ou privados, ou por outros meios idôneos, entendimento compatível com o regime da Lei nº 14.133/2021. Nesse sentido: (i) a ON/AGU nº 17/2009 admite a aferição por comparação da proposta com preços praticados pela contratada junto a outros entes; e (ii) o Acórdão nº 1565/2015 – TCU/Plenário recomenda, para inexigibilidade, a comparação com preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

42. No plano legal vigente, a estimativa deve observar o art. 23 da Lei nº 14.133/2021, segundo o qual o valor previamente estimado deve ser compatível com os valores de mercado. Quando, nas contratações diretas, não for possível estimar o valor por meios ordinários, o §4º do art. 23 prevê que o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes, por meio da apresentação de documentos (como notas fiscais/contratações pretéritas em prazo recente) ou outro meio idôneo.

43. No caso concreto, a estimativa de despesa consta do Projeto Básico nº 0658851, que definiu o quantitativo de 13 (treze) inscrições, ao valor unitário de R\$ 3.890,00, totalizando R\$ 50.570,00, para participação no Curso Completo de Orçamento de Obras e Serviços de Engenharia, a ser realizado em 12 e 13/03/2026, em Porto Velho/RO.

44. A compatibilidade do valor estimado com o planejamento orçamentário também se encontra refletida na Indicação de Programação Orçamentária nº 0657557/2026/SEC-PLAN/ALERO, que aponta como valor solicitado precisamente R\$ 50.570,00, para a rubrica de cursos/treinamentos, consignando ainda a aderência da demanda ao PCA 2026 (Identificador 229/2026).

45. Para fins de justificativa do preço (art. 72, VII, Lei nº 14.133/2021), foram juntados documentos no Anexo II – Documentos Empresa (0658864) que permitem a comparação do valor unitário proposto com preços praticados pela futura contratada em contratações semelhantes, destacando-se, exemplificativamente, a Nota de Empenho nº 325/2025, da Câmara Municipal de Cacoal/RO, emitida em 10/06/2025, em favor de CONNECT ON MARKETING DE EVENTOS LTDA (CNPJ 13.859.951/0001-62), referente à “taxa de inscrição de curso” no valor de R\$ 3.890,00, para participação no Curso Avançado de Orçamento de Obras Públicas, realizado em 12 e 13/06/2025.

46. Tal elemento documental é pertinente como parâmetro comparativo por demonstrar que o preço unitário indicado no presente processo (R\$ 3.890,00) coincide com preço praticado pela mesma contratada em contratação pública similar, com temática convergente (orçamento de obras), em período recente, o que contribui para a aferição da razoabilidade do valor proposto, nos termos da orientação da ON/AGU nº 17/2009 e do Acórdão TCU nº 1565/2015 – Plenário, bem como em linha com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

47. Não obstante, por se tratar de contratação direta, recomenda-se, como boa prática instrutória, que a unidade demandante/gestora consolide a justificativa do preço em nota técnica (ou documento equivalente), registrando: (i) o valor unitário proposto; (ii) as fontes comparativas efetivamente utilizadas (contratações semelhantes/Notas de Empenho/Notas fiscais/documentos equivalentes); (iii) a conclusão expressa quanto à razoabilidade e compatibilidade do preço com o mercado, observando que valores manifestamente discrepantes, quando existirem, devem ser motivadamente desconsiderados.

48. Assim, à vista da documentação acostada, especialmente do Projeto Básico nº 0658851 (estimativa e composição do valor total) e do Anexo II – Documentos Empresa (0658864) (comparativos de preços praticados pela futura contratada em contratações similares), há elementos que sustentam a justificativa do preço no presente caso, sem prejuízo de eventual complementação documental pela área competente, caso entenda necessário ampliar o lastro comparativo (p.ex., com outras contratações recentes do mesmo fornecedor, notas fiscais/recibos ou registros equivalentes), fortalecendo o atendimento integral aos arts. 23 e 72, VII, da Lei nº 14.133/2021.

49. O art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 exige que o processo de contratação direta seja instruído com autorização da autoridade competente, como condição formal de validação da contratação por dispensa/inexigibilidade.

50. No caso, consta nos autos o Despacho nº 0692573/2026/SEC-GERAL/ALERO, subscrito pelo Secretário-Geral, no qual, à vista do Despacho nº 0659111/2026/SEC-ENG-ARQ/ALERO (0659111), delibera sobre a solicitação de autorização para inscrição de 13 (treze) servidores em curso de capacitação técnica, determinando o encaminhamento “para conhecimento e demais providências”, o que evidencia o atendimento do requisito do art. 72, VIII, quanto à manifestação autorizativa da instância competente no âmbito da Administração.

II.VII – DA DEMONSTRAÇÃO DA COMPATIBILIDADE DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA

51. O art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021 exige que o processo de contratação direta contenha demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, como requisito de validade da instrução e de regularidade fiscal-orçamentária do ajuste.

52. No caso concreto, tal requisito encontra-se atendido pela Indicação de Programação Orçamentária nº 0657557/2026/SEC-PLAN/ALERO, a qual informa o enquadramento da despesa no Programa de Trabalho 01.001.01.128.1006.2253 (“Promover a Capacitação Institucional”), com Natureza de Despesa 33.90.39.26, Fonte 1500, consignando, ainda, como valor solicitado, o montante de R\$ 50.570,00, correspondente ao compromisso a ser assumido para a inscrição de 13 (treze) servidores no curso.

53. Ademais, a mesma peça registra que a demanda se encontra prevista no PCA 2026 (Identificador 229/2026), o que reforça a aderência ao planejamento anual de contratações e à programação interna de despesas, evidenciando compatibilidade material entre o objeto e a dotação indicada.

II.VIII - DA COMPROVAÇÃO DE HABILITAÇÃO E QUALIFICAÇÃO MÍNIMA DO CONTRATADO

54. O art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 exige, como requisito de instrução do processo de contratação direta, a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, compatíveis com a natureza do objeto, especialmente para resguardar a segurança jurídica da contratação e a adequada gestão do risco de inadimplemento.

55. No caso concreto, verifica-se que a documentação de habilitação e regularidade da futura contratada CONNECT ON MARKETING DE EVENTOS LTDA, CNPJ 13.859.951/0001-62, encontra-se reunida no Anexo II – Documentos Empresa (0658864), abrangendo certidões e comprovantes aptos a evidenciar a regularidade fiscal e trabalhista mínima exigível para a formalização do ajuste. Consta, por exemplo:

- a) Certidão Negativa de Débitos Tributários e de Dívida Ativa Estadual – PR, emitida em favor da empresa, com validade até 09/04/2026;
- b) Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, em nome do mesmo CNPJ, válida até 09/06/2026;
- c) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT), emitida em 19/01/2026, com validade até 18/07/2026, atestando inexistência de inadimplência no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas.

56. Além disso, o mesmo Anexo II contempla documentos complementares de verificação, tais como: (i) Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral (CNPJ), indicando situação ATIVA e CNAE compatível com organização de eventos e treinamento; (ii) Certidão Negativa Correccional – CGU (ePAD/CGU-PJ/CEIS/CNEP/CEPIM), informando que não constam penalidades vigentes ou procedimentos acusatórios em andamento em cadastros federais consultados, com validade indicada; e (iii) CRF/FGTS, com validade de 04/01/2026 a 02/02/2026, sem prejuízo de outros documentos societários/cadastrais constantes do dossiê empresarial.

57. Registre-se, contudo, que as certidões possuem prazo de validade e, por isso, recomenda-se, como cautela jurídico-formal, que a unidade competente revalide/atualize as certidões imediatamente antes da formalização e do pagamento (emissão da Nota de Empenho e liquidação), a fim de assegurar que a regularidade fiscal e trabalhista permaneça vigente no momento da contratação, mantendo-se a aderência ao art. 72, V, da Lei nº 14.133/2021 e às rotinas internas de instrução previstas na Resolução nº 593/2024-ALE/RO.

58. Assim, à vista do conjunto documental constante do Anexo II – Documentos Empresa (0658864), tem-se, em princípio, atendido o requisito do art. 72, V, da Lei nº 14.133/2021, quanto à comprovação mínima de habilitação/regularidade do contratado, sem prejuízo das conferências finais de vigência e autenticidade que usualmente antecedem a formalização do ajuste.

II.IX - DA PUBLICIDADE DO ATO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

59. Por derradeiro, cumpre salientar que a contratação direta, ainda que realizada por inexigibilidade, não dispensa o dever de publicidade, o qual constitui requisito de transparência do procedimento.

60. Nesse sentido, o art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021 determina que “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”, providência que deve ser adotada pela unidade competente após a autorização e antes/por ocasião da formalização do ajuste (instrumento contratual ou instrumento equivalente, como a Nota de Empenho), assegurando a adequada publicidade do ato administrativo e a rastreabilidade da despesa.

III- CONCLUSÃO

61. Diante do exposto, esta Advocacia-Geral opina pela possibilidade jurídica de prosseguimento da contratação direta, na modalidade inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, para a inscrição de 13 (treze) servidores no Curso Completo de Orçamento de Obras e Serviços de Engenharia, desde que sejam observadas, previamente à formalização, as seguintes providências e cautelas jurídico-formais: (i) as certidões fiscais encontrem-se dentro do prazo de validade, renovando-se as eventualmente vencidas (ii) publique-se o ato autorizador da dispensa ou extrato (ou o equivalente) e, por derradeiro, (iii) a nota de empenho 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 e abaixo do valor admissível para dispensa, de modo a garantir segurança jurídica necessária ao contratante e à contratada, principalmente, no que concerne à certeza de direitos e deveres das partes.

63. É o parecer.

Porto Velho/RO, *datado eletronicamente*.

(assinado eletronicamente)

GEANCLECIO DOS ANJOS SILVA

Advogado - ALE/RO

Visto:

(assinado eletronicamente)

LUCIANO JOSÉ DA SILVA

Advogado-Geral - ALE/RO

[1] 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>.

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

[3] 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.

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

[5] Vide orientação 84/2024 da Advocacia-Geral da União, a qual entende ser a admissível a substituição do instrumento contratual por outro mais simplificado sempre que o valor dos contratos se enquadrar no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação, independentemente se a contratação resultou de inexigibilidade ou dispensa. Cabe ressaltar, entretanto, que esta posição é meramente um reflexo 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.



Documento assinado eletronicamente por **Geancleio dos Anjos Silva, Advogado(a)**, em 04/03/2026, às 14:03, 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 **Luciano Jose da Silva, Advogado Geral**, em 05/03/2026, às 12:14, 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 **0699771** e o código CRC **039836CA**.

Referência: Processo nº 100.242.000002/2026-48

SEI nº 0699771

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

Site www.al.ro.leg.br