



**Parecer nº 101/2024/AG/ALE/RO**

**Processo nº 100.014.000057/2024-80**

**Assunto: contratação direta e 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. Resolução nº 593, de 30 de outubro de 2024 (Anexo II). Dispensa do Estudo Técnico Preliminar (ETP), nos termos da Resolução. Publicação do aviso da contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio oficial (art. 72, parágrafo único, Lei nº 14.133/21). Necessidade de instrumento ou termo contrato administrativo ou possibilidade de substituição por nota de empenho. Existência de entendimentos diferentes que abrangem os dois sentidos possíveis. Sugestão de revisão de Resolução nº 593/2024. Decisão final que compete à autoridade.

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Advocacia Geral em 02/12/2024, 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 “Oficina Teórica e Prática de Atos Preparatórios de Licitações – ETP e TR, que ocorrerá nos dias 03 e 04 de dezembro de 2024”.
2. A justificativa apresentada pela área responsável segue assim resumida:

Em observância ao Princípio Constitucional expresso da Eficiência, atentando-se à entrada em vigor da Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021, bem como a contínua necessidade de melhoria das instruções processuais, por meio do permanente processo de aprimoramento, faz-se necessário proporcionar capacitação aos servidores que compõem o corpo técnico desta Casa de Leis. Desse modo, a fim de possibilitar intercâmbio de conhecimentos (*Networking*), a Secretaria Geral sugere a participação de servidores que tenham suas atividades laborais relacionadas à temática e que terão a oportunidade em



utilizar os diferentes instrumentos disponíveis com segurança jurídica para agregar valor ao processo de contratação pública;

O objetivo deste treinamento e formação é oferecer aos profissionais interessados à compreensão, metodologia e conhecimento do fluxo de rotinas atinentes às boas práticas de gestão da nova Lei de Licitações e Contratos relacionada a preparação e realização de certames licitatórios. A boa e regular capacitação e formação de profissionais reduzirá significativamente o cometimento de erros, bem como auxiliará a atingir a legislação, jurisprudência e boas práticas existentes de acordo com as diretrizes exigidas pelos órgãos de controle do Brasil.

Assim, nota-se que a contínua capacitação é requisito imprescindível para o uso eficiente e racional dos recursos públicos disponíveis e que os profissionais devem estar preparados para desempenhar seu trabalho utilizando-se de conhecimentos, orientações e boas práticas que respeitem os princípios fundamentais e intrínsecos aos procedimentos da administração pública.

Além do mais, os resultados eficientes são consequência de várias etapas de capacitação e constante atualização.

3. O curso ministrado ocorre na cidade de Porto Velho/RO, nas datas citadas em item 01, contendo a carga horária total, por participante, de 16 (dezesseis) horas, com 35 (trinta e cinco) inscrições. O valor a ser custeado pela Administração nesta inexigibilidade será de R\$ 76.650,00 (setenta e seis mil, seiscentos e cinquenta e seis reais).
4. Contrato social e certidões fiscais juntadas aos autos, sendo certo que estas últimas devem ser conferidas no momento do pagamento, mais uma vez.
5. A área técnica responsável pela elaboração do termo de referência (0326892) justificou a notória especialização da sociedade empresária contratada em item 3 (requisitos da contratação) do documento citado, assim como item 5 (conteúdo programático).
6. Não acompanhou o expediente minuta do contrato administrativo.
7. Há nos autos nota de empenho 2024NE002731 (0327528).
8. Nada mais havendo, é o relatório.

## II- ANÁLISE JURÍDICA



9. 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 no que concerne ao treinamento e/ou o quantitativo de vagas a serem ofertados.
- 10. 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 para validação da Secretaria Geral com antecedência mínima de 60 (sessenta) dias para contratações diretas, o que não foi cumprido, salvo melhor juízo.**
- 11. 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 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.**
12. 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

---

<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.



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.

13. 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).

14. 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, 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.

15. 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;



16. 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.

17. 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.



18. A proponente, futura contratada, conseguiu comprovar capacidade especial em realizar o curso, mormente em caso de serviço técnico especializado de cunho eminentemente intelectual, em especial, pelos documentos (0326337 e 0326338), em especial, “curso de contratações eletrônicas na Nova Lei de Licitações. Realizado nos dias 07 e 08 de novembro de 2024. Em Porto Velho”. Também há comprovação de currículo do palestrante (Francisco Netto) a denotar especial formação da área e renome no mercado.
19. 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.
20. Corroborando o definido no item 14, 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, pro consequência, esteja a trazer a melhor oferta à Administração.

21. Ainda sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Manual de Licitações e Contratos (2023)<sup>3</sup>, assim definiu:

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

<sup>3</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5ª Edição, Brasília: Secretaria Geral da Presidência, 2023, pp. 682-683.



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: 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.

22. 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.



**23. Quanto à ausência de minuta contratual existe justificativa no item 14 (“Nota de Empenho”) do Termo de Referência (0326892).**

24. Sobre a importância do instrumento contratual em caso de contratações públicas, o Acórdão n° 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.**

**25. A Resolução n° 593, de 30 de outubro de 2024, não previu regra de dispensa do instrumento contratual para inexigibilidade ou dispensa licitatória, destaca-se.**

**26. Diante da ausência de previsão específica na Resolução da Casa já citada, a aplicação da normal geral (Lei n° 14.133/2021) – art. 95 - é tratada como fonte primária:**

**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).

- 27. Dúvidas há sobre eventual alcance da regra acima. A orientação conferida à interpretação do dispositivo citado, por parte do Conselho de Justiça Federal e da Advocacia-Geral da União, respectivamente, é no seguinte sentido (de modo a restringir a possibilidade de não confecção do instrumento contratual para valores acima dos permitidos de dispensa):**

**Enunciado CJF 26/2023 – O instrumento do 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 nº 14.133/2021), inclusive nas inexigibilidades.**

**Orientação Normativa – AGU 84/2024 – É possível a substituição do instrumento do contrato a que alude o art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, por outro instrumento mais simples, com base no art. 95, inciso I, do mesmo diploma legal, sempre que: a) o valor de contratos relativos a obras, serviços de engenharia e de manutenção de veículos automotores se encaixe no valor atualizado da dispensa de licitação prevista no inciso I do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021; ou b) o valor de contratos relativos a compras e serviços em geral se encaixe no valor atualizado que dispensa a licitação prevista no inciso II do art. 75<sup>4</sup>, da Lei nº 14.133, de 2021. II – Não importa para a aplicação do inciso I do art. 95 da Lei nº 14.133, de 2021, se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa.**

- 28. Sendo assim, considerando-se que o valor da contratação direta (na modalidade inexigibilidade) excede o parâmetro máximo para dispensa contido no art. 75, II, a opção pela Administração em dispensar o instrumento contratual, no posicionamento pessoal deste parecerista, conforme fundamentação, deve ser revisto, eis que (i) além de não ter amparo em ato normativo interno da ALE/RO, (ii) não encontra equivalência em entendimentos estabelecidos em precedentes administrativos correlatos em outros órgãos, conforme item 25.**
- 29. Entretanto, não se desconhece a existência de decisão no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU) favorável pela substituição, em que pese anterior à nova**

<sup>4</sup> Conforme Decreto nº 11.871, de 29 de dezembro de 2023: limite – R\$ 59.906,02 (cinquenta e nove mil, novecentos e seis reais e dois centavos).



**lei de licitações e contratos, admitindo-a em contratações que envolvam entrega imediata, da qual não resulte obrigações futuras, a substituição do contrato por nota de empenho, independentemente do valor ou da modalidade licitatória adotada, nos termos do revogado art. 62, § 4º, da Lei nº 8.666/93, assim como dos princípios da eficiência e da racionalidade administrativa (Acórdão 1234/2018-TCU-Plenário):**

#### **ENUNCIADO**

**É possível a formalização de contratação de fornecimento de bens para entrega imediata e integral, da qual não resulte obrigações futuras, por meio de nota de empenho, independentemente do valor ou da modalidade licitatória adotada, nos termos do art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993 e à luz dos princípios da eficiência e da racionalidade administrativa. Entende-se por "entrega imediata" aquela que ocorrer em até trinta dias a partir do pedido formal de fornecimento feito pela Administração, que deve ocorrer por meio da emissão da nota de empenho, desde que a proposta esteja válida na ocasião da solicitação.**

#### **RESUMO**

Em representação de unidade técnica do TCU, convertida de processo administrativo de auditoria interna, discutiu-se a legalidade da dispensa de termo de contrato - e da consequente utilização de outros documentos - nas compras com entrega imediata. O cerne da controvérsia envolveu a interpretação do art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993, segundo o qual estaria dispensado o termo de contrato, independentemente de seu valor, nas compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, das quais não resultassem obrigações futuras. Houve, pois, a necessidade de delimitar as aquisições que poderiam ser caracterizadas como de entrega imediata. Em seu voto, o relator ressaltou que "utilizar a definição do art. 40, § 4º, da Lei 8.666/1993 (Nas compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta,...) para interpretar o art. 62, § 4º, não confere a este o alcance almejado pelo legislador". Segundo ele, ao possibilitar que a formalização da relação contratual fosse simplificada em determinadas situações, a finalidade do art. 62, § 4º, era aumentar a eficiência administrativa, fazendo com que houvesse a elaboração de instrumento contratual apenas nos casos em que isso fosse "estritamente necessário para estabelecer e controlar um conjunto de obrigações minimamente complexo firmado entre ambos os lados". Além disso, o aludido art. 40, § 4º, teria como propósito a "preservação do equilíbrio econômico-financeiro da proposta ao longo da licitação, tendo sido concebido no ano de 1994, em um contexto de instabilidade monetária, com a ameaça constante de acréscimos súbitos e relevantes nos custos, em decorrência da hiperinflação". O relator enfatizou ainda que seria virtualmente impossível finalizar todo o procedimento licitatório em trinta dias contados da apresentação da proposta, implicando "a obrigatoriedade de utilização de termo de contrato na quase totalidade dos casos de compras". Nesse contexto, "não poderia mais ser utilizada somente a nota de empenho em nenhuma aquisição decorrente de registro de preços", além do que, em pregões eletrônicos, aplicando-se



as regras do Decreto 5.450/2005, em especial as da sua fase externa, "será impraticável a entrega do bem licitado no aludido prazo de trinta dias". Portanto, "o conceito de entrega imediata - um dos requisitos para que se possa dispensar a formalização de instrumento contratual - não deve ser, de fato, o de compras com prazo de entrega até trinta dias da data prevista para apresentação da proposta, o que impossibilitaria a aplicação do referido art. 62, § 4º, tornando-o praticamente letra morta, além de operar claramente contra os princípios da eficiência e da racionalidade administrativa". Por fim, ao se reportar à proposição da unidade especializada instada a se manifestar nos autos, no sentido de que a interpretação para a referida entrega imediata deveria ser "a que ocorrer em até trinta dias a partir do pedido de fornecimento formal feito pela Administração, que pode se dar por meio da emissão da nota de empenho, desde que a proposta, na ocasião da solicitação, se encontre válida", o relator ponderou que "essa solicitação ao fornecedor costuma ocorrer após a emissão da nota de empenho, que acontece quando já existe a garantia de haver condições orçamentária e financeira para a compra. Contudo, considero inadequado que haja um intervalo entre o empenho e o pedido para o fornecimento, pois isso pode implicar o prolongamento indevido do prazo por livre opção do gestor. Dessa forma, deve-se estabelecer que esse requerimento seja efetuado com o próprio documento orçamentário". Acolhendo o voto do relator, o Plenário decidiu firmar entendimento no seguinte sentido: I) "há possibilidade jurídica de formalização de contratação de fornecimento de bens para entrega imediata e integral, da qual não resulte obrigações futuras, por meio de nota de empenho, independentemente do valor ou da modalidade licitatória adotada, nos termos do § 4º do art. 62 da Lei 8.666/1993 e à luz dos princípios da eficiência e da racionalidade administrativa que regem as contratações públicas"; e II) "a entrega imediata referida no art. 62, § 4º, da Lei 8.666/1993 deve ser entendida como aquela que ocorrer em até trinta dias a partir do pedido formal de fornecimento feito pela Administração, que deve ocorrer por meio da emissão da nota de empenho, desde que a proposta esteja válida na ocasião da solicitação".

- 30. Mesmo que a autoridade opte por adotar a posição citada em item 29, cabe destacar que a nota de empenho (ou documento equivalente) deve estabelecer com clareza os direitos, obrigações e responsabilidade das partes, como já decidiu o Tribunal de Contas da União (Tomada de Contas Especial nº 0133089939 – Rel. Min. Marcos Vinícios Villaça):**

**Ementa**

Tomada de Contas Especial. Irregularidades na aquisição de talhas para água potável pela Fundação Nacional de Saúde. Audiência. Citação. Irregularidades não elididas. Impossibilidade de confirmação da existência e quantificação do débito. Contas irregulares, sem débito. Aplicação da multa prevista no art. 19, parágrafo único, da LOTCU, no limite fixado pelo Decreto-lei nº 199/67. Cobrança judicial da dívida,



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

caso não atendida a notificação. Juntada do processo às contas da entidade.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial de responsabilidade dos Srs. Carlos Alberto Pastro e Nelson Emílio Marques, instaurada em razão de irregularidades na aquisição de 20.000 talhas de barro para água potável pela Fundação Nacional de Saúde. Considerando que a aquisição foi realizada sem licitação, sem que estivesse devidamente caracterizada situação de emergência que a autorizasse; Considerando que o processo de aquisição só foi formalizado depois que a compra já estava ajustada com a firma Lojas do Pedro Ltda.; Considerando que não foi feita nenhuma pesquisa de preços que permitisse aferir se o valor cobrado era vantajoso para a administração; **Considerando que nenhum contrato foi formalizado, nem a nota de empenho estabelecia condições contratuais, relativamente aos direitos, obrigações e responsabilidades das partes que pudessem suprir essa ausência, conforme dispõe o § 2º do art. 52 c/c o inciso II do art. 45 do Decreto-lei nº 2.300/86 e o parágrafo único do art. 29 do Decreto nº 93.872/86.** Considerando que as razões de justificativa e alegações de defesa apresentadas pelos responsáveis, após análise de seus fundamentos feita no relatório, não foram capazes de elidir as irregularidades acima mencionadas; Considerando que no processo devidamente organizado não foi possível confirmar a existência de dano ao erário decorrente de possível superfaturamento; Considerando que os pareceres da 4ª Secex e do Ministério Público acolhidos pelo Relator, são uniformes no sentido de se julgar irregulares as contas; Considerando que o art. 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/92 prevê a aplicação de multa a responsáveis por contas julgadas irregulares, em que não há débito; Considerando que os atos foram praticados no exercício de 1991, quando ainda estava em vigor o Decreto-lei nº 199/67, que em seu art. 53 limitava o valor da multa aplicada pelo Tribunal a dez salários mínimos; ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea b, da Lei n.º 8.443/92, c/c/ os arts. 19, parágrafo único, e 23, inciso III, alínea a, da mesma Lei, em: **a) julgar as presentes contas irregulares; b) aplicar aos responsáveis, qualificados no item 3 acima, a multa individual prevista no art. 58, inciso I, da mesma lei, c/c/ o art. 220, inciso I, do Regimento Interno, no valor de R\$ 1.510,00 (um mil, quinhentos e dez reais), com base no limite fixado pelo art. 53 do Decreto-lei nº. 199/67, vigente à época dos fatos; c) fixar o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal (art. 165, alínea a, do Regimento Interno) o recolhimento da multa aos cofres do Tesouro Nacional, a qual deverá ser atualizada monetariamente em caso de pagamento após o término do prazo fixado; d) autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida, nos termos do inciso II do art. 28 da Lei nº 8.443/92, caso não atendida a**



notificação; e e) juntar os autos às contas da Fundação Nacional de Saúde, exercício de 1991, para exame em conjunto e em confronto.

- 31. Frente à dualidade das posições doutrinárias e jurisprudenciais, sugere-se que seja feito o encaminhamento de projeto alterador da Resolução n° 593/2024, para que passe a prever especificamente, com o fito de evitar insegurança jurídica, a possibilidade e as condições de não confecção do instrumento contratual no âmbito da ALE/RO. Seria, com a definição normativa vindoura, o cenário mais seguro ao ordenador de despesa da Casa, eis que estaria a agir amparado diretamente por hipótese normativa, a exemplo do que preceitua o art. 30 do Decreto-lei n° 4.657, de 4 de setembro de 1942 (“Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”):**

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no caput deste artigo terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.

- 32. Por tudo quanto se expôs, entende-se que não há unidade de entendimento, principalmente depois da entrada em vigor da Lei n° 14.133/2021, acerca da não obrigatoriedade de confecção de instrumento contratual para casos de contratações diretas por inexigibilidades. Existem, sim, entendimentos administrativos de outros órgãos (vide item 27), os quais restringem tal possibilidade de substituição apenas para contratações com valores até os limites empregados na dispensa licitatória, entendimento este ao qual o parecerista se perfilha; todavia, há decisão no âmbito do Tribunal de Contas da União (vide item 29) que admite a substituição do contrato por nota de empenho. Contudo, mesmo nessa segunda hipótese, devem ser comunicados ao contratado os seus deveres, os direitos e as responsabilidades, de modo a sempre estar preservada a possibilidade de controle sobre despesas públicas e eventual poder-dever de aplicação de penalidades a contratados que venham a se tornar inadimplentes.**

### III- CONCLUSÃO



33. Diante do exposto, esta Advocacia-Geral opina: (i) não existe na Resolução n° 593/2024 dispositivo normativo específico que preveja a possibilidade de não confecção de instrumento contratual; (ii) a Resolução n° 593/2024 prevê a aplicação subsidiária da Lei n° 14.133/2021; (iii) A Lei n° 14.133/21 estabelece a possibilidade de substituição do termo contratual nos limites do art. 95; (iv) Há orientações normativas do Conselho da Justiça Federal e da Advocacia-Geral da União no sentido dispensar o termo de contrato em caso de inexigibilidades licitatórias desde que o valor obedeça os limites da dispensa (R\$ 59.906,02); (v) há decisão no âmbito do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1.234/2018) segundo a qual é lícita a substituição do termo de contrato por nota de empenho em se tratando de entrega imediata e integral, desde que proposta esteja válida; e, em se adotando esta posição, os requisitos documentais da contratação direta estão, de fato, válidos, conforme documentos acostados; (vii) a título de sugestão, que seja analisada pela Secretaria Geral a possibilidade de revisão da recém-aprovada Resolução, e, sendo o caso, seja feito o encaminhamento de proposta à Mesa Diretora para alteração normativa que preveja - com segurança - a possibilidade e os limites à substituição do termo de contrato por nota de empenho ou instrumento equivalente, (viii) que as áreas demandantes observem os prazos necessários ao planejamento das contratações, nos termos da Resolução n° 593/2024.

Em 14 (catorze laudas, divididas em 33 (trinta e três) 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 n° 785/2014.

Porto Velho/RO, 3 de dezembro de 2024.

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