



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

**Parecer n° 097/2024/AG/ALE/RO**

**Processo n° 100.021.001841/2024-16**

**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. Participação de membros da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia na 27ª Conferência Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais (UNALE). Publicação do aviso da 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 dos Excelentíssimos Senhores Deputados e servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia na 27ª Conferência Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, realizada anualmente pela UNALE, que será nos dias 03 a 05 de dezembro de 2024, tendo como tema ‘o Futuro da Educação no Brasil’, na cidade do Rio de Janeiro/RJ”.
2. Segundo o Termo de Referência (0310632), a contratação apresenta como fundamentação legal o art. 74, III, “f”, da Lei n° 14.133/2021, ou seja, uma contratação por inexigibilidade licitatória.
3. Conforme o mesmo Termo de Referência, a conferência tem por escopo “(...) estabelecer um espaço de oportunidades para realizações de palestras e provocar o



debate sobre temas encorpados às agendas regionais e nacionais, a CNLE [Conferência Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais] favorece a interlocução entre os parlamentos estaduais na discussão de temas relevantes para garantir o crescimento do país. Este intercâmbio proporciona aos participantes ampliar a sua área de conhecimento e melhorar as políticas públicas regionais com inovações e soluções adotadas fora de seus estados”.

4. A área responsável pelo Termo de Referência deixa claro que o presente objeto desta contratação difere do termo de cooperação já firmado entre a referida associação e este Poder Legislativo Estadual (processo SEI 100.012.000028/2023-57):

Atualmente este Poder Legislativo possui o contrato n. 019/ALE/2020, constante no processo SEI nº 100.012.000028/2023-57, cujo objeto trata-se de cooperação de rotinas de trabalho, cursos, treinamentos e pesquisas visando à maximização dos recursos humanos, físicos e financeiros alocados para o aprimoramento tecnológico e contribuição para o relacionamento institucional entre os Poderes Legislativos, promovendo, também, apoio logístico por meio do escritório da UNALE.

No entanto, vale consignar que o objeto em análise no presente processo de inexigibilidade com vistas o pagamento da inscrição desta Casa de Leis para participação da Conferência em comento, se difere daquele já contratado pela mesma entidade, no sentido de que neste, trata-se da participação em evento atípico dos que são oferecidos habitualmente. Desta forma, ressalta-se que as conferências, são encontros que reveste-se de uma maior amplitude de participação, com democráticos espaços de discussão e articulação coletiva em torno de propostas e estratégias de organização, sem necessariamente buscar uma solução fechada para uma determinada questão, e de forma específica registra-se que a 27ª CONFERÊNCIA DA UNALE terá como tema “O Futuro da Educação no Brasil”, na cidade do Rio de Janeiro/RJ”.

Sendo assim, não se trata de curso ou treinamento específico e sim de uma discussão ampla com a participação de todas as ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS, CÂMARA E SENADO FEDERAL e outras entidades convidadas, proporcionando não somente aos membros da UNALE, mas à todos os Parlamentares do Estado de Rondônia e corpo técnico, a possibilidade de debater, discutir e decidir prioridades em Políticas Públicas, inclusive sobre temas de expressiva relevância para a sociedade.

Desta forma, justifica-se a necessidade de participação da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia na 27ª Conferência Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais, como forma de garantir a presença e representatividade nos debates, intercâmbio de informações, cases e estratégias para a construção de propostas que buscam a melhoria e o desenvolvimento da sociedade.

5. O mesmo Termo de Referência foi aprovado conforme Despacho 0311949 (Secretaria Geral).



6. O documento (0313092) fez as vezes de proposta, no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais). Segundo o art. 2º da Resolução UNALE, o valor cobrado a título de participação/inscrição concede o direito de participação dos seus respectivos parlamentares e corpo técnico (sem precisar a quantidade) em todos os eventos programados, assim como o recebimento de impressos e do material de apoio confeccionado para os trabalhos, bem como transporte entre aeroporto, hotel, local do evento e alimentação. Isto é, infere-se perfeitamente que o valor cobrado pela contratada em nada sofrerá influência acaso o número de participantes da ALE/RO seja maior ou menor.
7. Nota de empenho (2024NE002479) anexada (0313404).
8. Habilitação jurídica (Estatuto Social consolidado e Ata da última eleição) apresentada, bem como certidões negativas (03111083 e 0313006).
9. Nada mais havendo, é o relatório.

## II- ANÁLISE JURÍDICA

10. Da leitura do processo administrativo citado no termo de referência (100.012.000028/2023-57), de fato, verificou-se que o objeto é distinto do presente, de maneira que a realização das inscrições visando às participações não estão contidas no escopo do primeiro.
11. Ademais, é sabido que a UNALE, ora contratada, é sociedade civil de direito privado, de âmbito nacional, sem fins lucrativos, que, na forma de seu estatuto, tem por finalidade precípua a representação nacional dos Legisladores e Legislativos estaduais e distritais diante dos demais poderes, e, ainda, “XV – reuniões, seminários e eventos regionais para o debate de temas de interesse da entidade e de seus filiados”.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Art. 1º – A União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais – UNALE é sociedade civil de direito privado, de âmbito nacional, sem fins lucrativos e constitui-se por tempo indeterminado como entidade representativa da classe dos deputados estaduais e distritais, bem como das Assembleias Legislativas e da Câmara Distrital.

(...)

Art. 6º – A UNALE tem por finalidade precípua representar nacionalmente os Legisladores e Legislativos Estaduais e Distritais junto aos demais Poderes constituídos, e, ainda, promover:

I – a vocação do Poder Legislativo, por meio de seus componentes, como catalisador da organização política da sociedade brasileira;

II – a defesa e o aperfeiçoamento das atividades, dos direitos e das prerrogativas de seus filiados;

III – a defesa do regime democrático, representativo e participativo;

IV – a defesa e manutenção da preservação e equilíbrio do sistema federativo;

V – a modernização dos procedimentos legislativos, objetivando a racionalidade de seu processo decisório;

VI – efetiva participação dos Legisladores e Legislativos estaduais e distritais na alteração do texto constitucional;

VII – o intercâmbio e cooperação técnica entre sua base representativa, bem como com instituições internacionais congêneres;

VIII – o patrocínio de atividades que visem o fortalecimento dos Estados-Membros da Federação e da sociedade;

IX – a divulgação das atividades de sua base representativa;

X – a celebração de convênios nacionais e internacionais, termos de cooperação, parceria e fomento, que implique ou não o repasse de recursos, com entidades públicas e privadas destinadas à consecução de seus objetivos;

XI – postular judicial e administrativamente em defesa dos interesses jurídicos e políticos tutelados por este Estatuto e no ordenamento legal em qualquer instância;

XII – postular junto ao Supremo Tribunal Federal e em qualquer Tribunal em sede de controle concentrado, conforme prerrogativa expressa no art. 103, IX da Constituição Federal e nas Constituições Estaduais, em qualquer tema de índole constitucional;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

XIII – impetrar mandado de segurança individual ou coletivo para proteger direito próprio e de seus filiados, pessoas físicas e jurídicas;

XIV – atividades destinadas à valorização, promoção e capacitação de sua base representativa;

XV – reuniões, seminários e eventos regionais para o debate de temas de interesse da entidade e de seus filiados.

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 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, 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.

15. 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;

16. O caso em apreço, participação em seminário, amolda-se, pois, à figura da contratação para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

17. 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;



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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.

18. Dada a relevância da representatividade da instituição nacionalmente reconhecida e a natureza do evento, é possível concluir que seria inviável a competição.
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 Controladoria, que a proponente, então contratada, corresponderia às exigências de qualificação inerentes à execução do serviço.
20. Ainda sobre o tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu Manual de Licitações e Contratos (2023)<sup>1</sup>, 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:

<sup>1</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.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

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.

21. 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.
22. Quanto à ausência de minuta contratual, existe justificativa no item 14 (“Nota de Empenho”) do Termo de Referência (0269353), o que demonstra atender a possibilidade trazida pelo art. 95 da Lei nº 14.133/21.
23. 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 valo 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.

24. 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 obrigatoriedade da presença do instrumento contrato pode ser afastada, em especial 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”.
25. 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.

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

### III- CONCLUSÃO

27. Diante do exposto, esta Advocacia Geral opina pela possibilidade da contratação direta, na modalidade inexigibilidade, nos termos do art. 74, III, “F”, Lei n° 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 10 (dez) laudas, divididas em 27 (vinte e sete) 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, 12 de novembro de 2024.

Rodrigo da Silva Roma

Advogado (mat. 100021108)

ALE/RO