



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE RONDÔNIA
A amiga do rondoniense



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0839465/2026/ADV-GERAL/ADV-VEIGA/ALERO

Da: ADV-GERAL/ADV-VEIGA

Para: SEC-GERAL

Processo nº: 100.137.000041/2026-42

E M E N T A : Direito administrativo. Contratação direta. Inexigibilidade de licitação. Contratação de curso de capacitação. Aquisição de 02 (duas) inscrições para participação de servidoras da Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia no "13º CONTRATOS WEEK – Semana Nacional de Estudos Avançados em Contratos Administrativos". Contratação do Instituto Negócios Públicos do Brasil – Estudos e Pesquisas na Administração Pública Ltda. – INP. Art. 74, inciso III, alínea “F”, da Lei nº 14.133/2021. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Singularidade do objeto evidenciada pela

programação técnico-científica própria, metodologia específica, corpo técnico especializado e aderência do conteúdo às atribuições da Advocacia-Geral. Notória especialização demonstrada pela atuação institucional da empresa na promoção de eventos voltados às contratações públicas, pela experiência na realização de capacitações para a Administração Pública e pela qualificação dos coordenadores e palestrantes responsáveis pelo evento. Justificativa de preços baseada em proposta comercial, pesquisa de preços, notas de empenho de contratações semelhantes e atestado de capacidade técnica. Formalização por Nota de Empenho, nos termos do art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Regularidade jurídica condicionada à conferência da habilitação, à designação de fiscal, à autorização da autoridade competente e à publicação do extrato da contratação. Parecer favorável, com condicionantes.

I – RELATÓRIO

Trata-se de solicitação de análise e emissão de parecer jurídico acerca da possibilidade de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, do Instituto Negócios Públicos do Brasil – Estudos e Pesquisas na Administração Pública Ltda., para aquisição de 02 (duas) inscrições destinadas à participação

de servidoras da Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia no curso presencial "13º CONTRATOS WEEK – Semana Nacional de Estudos Avançados em Contratos Administrativos", a ser realizado no período de 10 a 14 de agosto de 2026, em formato presencial, no Hotel Mabu Thermas Grand Resort, localizado na cidade de Foz do Iguaçu/PR, com carga horária de 30 (trinta) horas.

Consta dos autos que a contratação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021, tem por objeto a participação das servidoras Dauhane Sueli Cordeiro Santos Mendonça e Maria Luciana Alves da Silva, ambas ocupantes do cargo de Assessora Especial da Advocacia-Geral, no referido curso de capacitação. Segundo item 3.2.2 do Termo de Referência (id.0829012), a participação das servidoras visa promover sua atualização técnica e jurídica em matéria de licitações, contratos administrativos, controle, governança pública, jurisprudência dos tribunais de contas e aplicação prática da Lei nº 14.133/2021.

A documentação instrutória registra, ainda, que a participação das servidoras no evento contribuirá para o aprimoramento das atividades desenvolvidas no âmbito da Advocacia-Geral, especialmente na análise de processos administrativos, na instrução de contratações diretas, no exame dos artefatos de planejamento, na revisão de minutas contratuais, na avaliação de riscos, no acompanhamento da gestão e da fiscalização contratual, bem como na elaboração de manifestações jurídicas mais consistentes, padronizadas, eficientes e juridicamente seguras, fortalecendo o controle prévio de legalidade das contratações públicas promovidas pela Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

Verifica-se, ainda, que a proposta comercial apresentada informa que o valor unitário da inscrição é de R\$ 7.330,00 (sete mil, trezentos e trinta reais). Contudo, em razão do desconto concedido pela instituição promotora, o valor unitário foi reduzido para R\$ 6.597,00 (seis mil, quinhentos e noventa e sete reais), perfazendo o valor global da contratação de R\$ 13.194,00 (treze mil, cento e noventa e quatro reais) para as duas inscrições, correspondente a um desconto total de R\$ 1.466,00 (mil quatrocentos e sessenta e seis reais).

Registra-se, por oportuno, que, após a regular instrução processual, com a juntada do Documento de Oficialização da Demanda, da proposta comercial, dos documentos de habilitação, do Termo de Referência, da manifestação da Secretaria Administrativa, da aprovação do Termo de Referência pela autoridade competente, da correspondente Nota de Pré-Empenho e dos demais documentos destinados à comprovação da regularidade da contratação e da compatibilidade dos preços praticados pela instituição promotora, os autos passaram a reunir condições suficientes para sua regular apreciação e para a emissão do correspondente parecer jurídico.

É o necessário a relatar.

II. DOS LIMITES DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

Preliminarmente, registre-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe a este órgão prestar sua lida sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração.

Assim, a análise cingir-se-á à adequação jurídico-formal do procedimento licitatório em apreço

aos ditames da legislação correlata. Portanto, considerações de índole técnica, como a escolha de produtos, serviços, projetos, avaliações de preços, avaliação de quantitativos, justificativa da contratação, bem como quaisquer juízos de conveniência e oportunidade envolvidos na contratação, por consistirem no próprio mérito administrativo, são de inteira e exclusiva responsabilidade do órgão consulente e, mais de perto, dos setores técnicos que lhe prestaram auxílio, não cabendo a esta Advocacia-Geral atuar em substituição às suas dought atribuições, conforme dispõe o art. 68 da Lei Complementar nº 785/2014:

Art. 68. A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como critérios técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Importante salientar que o exame dos autos processuais administrativos epígrafados se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

É oportuno registrar, ainda, que, na hipótese de pareceres condicionados, isto é, aqueles que emitem juízo conclusivo pela aprovação com recomendações/ajustes a serem observados pela área técnica, não ensejam, por si sós, a imposição de acompanhamento ou fiscalização posterior por parte do órgão jurídico, visto que, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 785/2014, a verificação do efetivo cumprimento das recomendações consignadas recai sobre a unidade demandante/instrutora do feito, não se impondo pronunciamento subsequente do advogado que proferiu o parecer.

Art. 67. Ao Advogado que, em caso concreto, haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 1.297, de 10/9/2025)

No mais, o presente parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração à sua conclusão. Sua finalidade é fornecer uma análise técnica e jurídica sobre a matéria em questão, com vistas a subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente, a quem cabe, em última instância, a deliberação final sobre o tema.

III. DA ANÁLISE JURÍDICA

III.1. Da Inexigibilidade para contratação de serviços técnicos de notória especialização. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal

A Constituição Federal, imbuída do espírito da isonomia, em seu artigo 37, inciso XXI, determina que sejam os contratos administrativos precedidos de licitação, ressalvando-se os casos especificados na legislação e, dentre as hipóteses excepcionadas pela Lei Federal nº 14.133/2021, destaca-se

a inexigibilidade de licitação disciplinada no art. 74 da lei suscitada, que assim dispõe:

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;

Inicialmente, é importante pontuar que foram mantidos pela nova legislação de forma expressa os seguintes requisitos legais específicos: a caracterização do serviço como técnico especializado e a notoriedade do especialista que se pretende contratar.

Serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles:

são aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão. (Licitação e contrato administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 50)

No caso concreto, a contratação pretendida tem por objeto a aquisição de 02 (duas) inscrições para participação das servidoras Maria Luciana Alves da Silva e Dauhane Sueli Cordeiro Santos Mendonça no curso presencial "13º CONTRATOS WEEK – Semana Nacional de Estudos Avançados em Contratos Administrativos", promovido pelo Instituto Negócios Públicos do Brasil – Estudos e Pesquisas na Administração Pública Ltda. – INP, a ser realizado no período de 10 a 14 de agosto de 2026, na cidade de Foz do Iguaçu/PR, com carga horária total de 30 (trinta) horas.

Trata-se, portanto, de objeto que se enquadra, em tese, na hipótese prevista no art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021, por envolver serviço técnico especializado de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, destinado à atualização e ao aprimoramento dos conhecimentos técnicos das servidoras da Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, mediante participação em curso de capacitação voltado ao estudo aprofundado em Contratos Administrativos, abrangendo temas relacionados ao planejamento das contratações, governança, gestão e fiscalização contratual, atuação consultiva, controle preventivo, jurisprudência dos tribunais de contas e aplicação prática do regime jurídico das contratações públicas.

Desse modo, sob a perspectiva jurídico-formal, a contratação direta encontra aderência, em tese, à hipótese legal de inexigibilidade de licitação, desde que demonstradas, no caso concreto, a singularidade do objeto, a notória especialização da instituição promotora e do corpo técnico responsável pela capacitação, a razão da escolha da contratada, a justificativa de preços e os demais requisitos de instrução previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

III.2. Da singularidade do objeto

Observa-se que foi suprimida a expressão “de natureza singular” do novo texto legal. Essa mudança da nova lei levantou uma controvérsia na doutrina sobre a necessidade ou não da singularidade do objeto contratado como requisito para contratação direta por inexigibilidade de licitação. Sobre essa questão, vale citar a orientação doutrinária de Joel de Menezes Niebuhr:

Os eventuais desacertos de órgãos de controle não justificam hipótese de inexigibilidade que prescindia da singularidade, para a contratação de serviços que possam ser prestados com técnica comum, julgados por critérios objetivos e que não dependam da intervenção de notórios especialistas. A inexigibilidade, qualquer que seja, é fundada na inviabilidade de competição e, por consequência, na singularidade do seu objeto. Não se trata de apego à Lei n. 8.666/1993. O apego, bem intenso por sinal e com uma pitada de orgulho vintage, é à parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. (Licitação pública e contrato administrativo / Joel de Menezes Niebuhr – 5. Ed. – Belo Horizonte, 2022)

Como se vê, o citado autor se posiciona no sentido de que a singularidade do objeto é um requisito da inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização. Nota-se que o seu principal argumento é o de que a inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade de licitação que está expressamente previsto no caput do art. 74, decorre justamente da singularidade do objeto.

Observa-se, ainda, que o seu posicionamento é respaldado em precedente do Tribunal de Contas da União que analisou dispositivo similar da Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais). O art. 30, inciso II, da referida lei também trata da contratação direta de serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, sem prever expressamente a necessidade da natureza singular do objeto, como está previsto na Lei n. 8.666/1993. Mesmo assim, o Tribunal de Contas da União apontou a singularidade do serviço como um dos requisitos para a contratação direta fundamentada nesse artigo. (TCU, Acórdão nº 2.761/2020, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Julg. 14.10.2020).

A ilustrada jurista, Gabriela Pércio, com seu arguto olhar, partilha do mesmo entendimento:

Seguindo a mesma linha já adotada pela Lei nº 13.303/16, chamada Lei das Estatais, a Lei nº 14.133/2021 não traz como requisito explícito a singularidade do serviço a ser contratado com fundamento no inciso III do art. 74. Contudo, conforme entendemos, ele permanece, de forma implícita. Com efeito, parece óbvio que a contratação direta de um profissional ou empresa notoriamente especializada para execução de serviço ordinário ou que não exija, por suas peculiaridades, a expertise própria de um especialista, nos termos do §3º do art. 74, não se justifica. Aparentemente, não há razões para entendimento diverso no caso da Lei nº 14.133/2021. Desse modo, o que a nova Lei fez foi eliminar as dificuldades relacionadas à caracterização da singularidade do serviço, conceito cuja delimitação se demonstrou difícil na vigência da Lei nº 8.666/1993, deixando ao encargo da Administração estabelecer,

suficientemente, a relação entre suas peculiaridades e a necessidade da notória especialização para garantir uma execução satisfatória. (PÉRCIO, Gabriela. A inviabilidade de competição relativa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e proposta de interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta. Observatório da Nova Lei de Licitações).

Nesse contexto, ao se admitir que a supressão da antiga expressão indicaria uma presunção de inviabilidade de competição, bastaria que a Administração indicasse um indivíduo ou empresa, como notório especialista para a prestação de um serviço predominantemente intelectual, que a regra geral da Constituição seria afastada, o que é inadmissível. Analisando a presente norma, Luciano Ferraz, com seu reconhecido talento anota que:

O raciocínio pretendeu, por fim, expor que o fato de o legislador da Lei 14.133/21 não ter reproduzido a expressão "serviço de caráter singular" no artigo 74, III, teve objetivos claros, e que não teve o condão de transformar a hipótese de contratação direta numa grande festa discricionária, em ordem a possibilitar que qualquer contratação pudesse se realizar só porque o contratado era detentor de predicados diferenciados de especialidade. (FERRAZ, Luciano. Por que a singularidade é o Wolverine da nova Lei de Licitações? Revista Consultor Jurídico).

No caso concreto, contudo, a singularidade juridicamente relevante do objeto não decorre apenas da temática geral das licitações e contratos administrativos, matéria que, isoladamente considerada, pode ser objeto de diversos cursos e treinamentos ofertados no mercado. O traço singular reside na solução de capacitação especificamente eleita pela Administração, consistente na participação de 02 (duas) servidoras da Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia no evento presencial "13º CONTRATOS WEEK – Semana Nacional de Estudos Avançados em Contratos Administrativos", cuja programação foi estruturada para oferecer abordagem integrada e aprofundada acerca das contratações públicas, contemplando temas relacionados ao planejamento das contratações, governança, gestão e fiscalização contratual, contratações diretas, responsabilização do parecerista jurídico, precedentes dos órgãos de controle, inteligência artificial aplicada às contratações públicas, além de palestras, oficinas práticas e material de apoio voltados à aplicação da Lei nº 14.133/2021, conforme demonstrado no Documento de Oficialização da Demanda e no Termo de Referência.

Trata-se, pois, de formação especializada que não se resume à mera participação em curso genérico sobre licitações e contratos administrativos, mas proporciona visão sistêmica das contratações públicas, combinando palestras de abordagem técnica, oficinas destinadas ao aprofundamento de temas específicos e material de apoio, com enfoque eminentemente prático e voltado à realidade dos agentes públicos. Conforme destacado na apresentação oficial do evento (id. 0832043), trata-se de capacitação com a maior carga horária sobre a temática, voltada especialmente aos profissionais que atuam na gestão e fiscalização de contratos administrativos, abordando atualizações normativas, entendimentos consolidados pelos órgãos de controle e seus reflexos na atuação administrativa.

Desse modo, a singularidade do objeto está diretamente vinculada ao conjunto formado pela programação do evento, pela metodologia adotada, pelo corpo técnico especializado responsável pelas

atividades de capacitação e pela aderência do conteúdo às necessidades específicas da Advocacia-Geral, especialmente quanto à análise de processos administrativos, à instrução de contratações diretas, à revisão de minutas, à gestão de riscos e à elaboração de manifestações jurídicas mais consistentes, padronizadas, eficientes e juridicamente seguras, e não apenas à aquisição de inscrições em curso de capacitação. A contratação pretendida envolve solução formativa especializada, direcionada ao aperfeiçoamento de competências técnicas relacionadas à aplicação da Lei nº 14.133/2021, circunstância que reduz a possibilidade de comparação objetiva com cursos genéricos sobre licitações e contratos administrativos.

Portanto, os elementos constantes dos autos permitem concluir, em tese, que o objeto não se apresenta como serviço comum de treinamento, padronizável e comparável exclusivamente por critérios ordinários de menor preço, mas como serviço técnico especializado, de natureza predominantemente intelectual, cuja adequada execução depende da programação do evento, da metodologia empregada, da expertise do corpo técnico responsável pelas palestras, oficinas e atividades práticas, bem como da experiência da instituição promotora na realização de capacitações voltadas às contratações públicas.

III.3. Da notória especialização

Outro requisito mantido na Lei nº 14.133/2021 se relaciona com a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido.

O art. 74, § 3º, dispõe que considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

O conceito lançado permite que a Administração, com base na documentação juntada, reconheça que determinado profissional ou empresa apresenta atributos que autorizam inferir que seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Nessa linha, o executor a ser escolhido, profissional ou empresa, deverá ser um notório especialista. Não poderá ser indicado qualquer executor, ainda que detentor das qualificações necessárias. O escolhido deverá apresentar atributos que tragam ao contratante a percepção de que se trata da solução mais adequada à plena satisfação dos interesses da Administração. E a escolha se dará por meio de uma avaliação subjetiva, isto é, juízo de valor administrativo fundado nos elementos de instrução, em comparação com outras possibilidades abstratas de mercado, sem que disso decorra violação à impessoalidade, desde que haja motivação idônea e suficiente.

Essa posição é consagrada pela doutrina e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de curso abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei nº 8.666/93 (Decisão 439/98 Plenário. Sessão 15/07/1998. DOU 23/07/1998 – TCU).

Tais condições legais para a contratação direta foram praticamente reproduzidas pela Súmula nº 252 do Tribunal de Contas da União - TCU:

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Nesse prisma, a Súmula 39 do TCU estabelece que:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.

E é corroborado por inúmeros precedentes da Corte de Contas:

(...) Isso porque cada possível instrutor tem características próprias, incomparáveis, como experiência anterior, currículo, áreas de especialização, publicações, etc. Como admitir que o menor preço possa ser um bom critério para a escolha? TCU- Decisão nº 439/98.

(...) São tantas as variáveis que influem na definição do perfil ideal dos professores e instrutores adequados a cada caso, que dificilmente se pode defender a tese de que haja efetiva viabilidade de licitação para formalizar tais contratos. TCU - Decisão nº 747/97.

No caso, a notória especialização deve ser examinada sob duas perspectivas complementares: de um lado, a compatibilidade institucional do Instituto Negócios Públicos do Brasil – Estudos e Pesquisas na Administração Pública Ltda. com a prestação de serviços de palestras, capacitação, realização de eventos e produção de conteúdo; de outro, a qualificação técnica dos coordenadores e palestrantes responsáveis pela execução do evento.

No plano institucional, verifica-se que a contratação será formalizada com o Instituto Negócios Públicos do Brasil – Estudos e Pesquisas na Administração Pública Ltda. (INP), cujo contrato social (id. 0832050), em sua Cláusula Segunda, prevê, dentre suas atividades, a promoção e a realização de cursos, palestras, seminários e treinamentos voltados ao desenvolvimento profissional e gerencial, atividades diretamente relacionadas à capacitação de agentes públicos, evidenciando plena compatibilidade entre seu objeto social e o objeto da presente contratação.

Os autos também contêm atestado de capacidade técnica emitido em favor da empresa, certificando a regular execução da edição anterior do 12º Contratos Week, realizada em 2025, com carga horária de 30 (trinta) horas, sem registro de ocorrências que desabonassem a prestação dos serviços (id. 0832052). O documento destaca, ainda, a qualidade da organização do evento, a atuação de professores de reconhecida expertise e a metodologia empregada, circunstâncias que evidenciam a aptidão da instituição

para promover capacitações dessa natureza. Ademais, consta dos autos que o INP integra o Grupo Negócios Públicos, com quase 20 (vinte) anos de atuação, possuindo experiência na realização de grandes eventos, congressos, cursos e treinamentos voltados à atualização e ao aperfeiçoamento de servidores públicos responsáveis pelas atividades de licitações e de gestão de contratos na Administração Pública.

No tocante aos profissionais responsáveis pela execução da capacitação, verifica-se que a coordenação técnica do evento será exercida pelo Professor Paulo Reis, engenheiro civil e advogado, com mais de 40 (quarenta) anos de experiência na Administração Pública e autor de obras de referência nas áreas de licitações e contratos administrativos, bem como por Lindineide Cardoso, advogada, servidora pública federal, especialista em licitações e contratos, professora e palestrante com ampla atuação em capacitações destinadas à Administração Pública. A programação contempla, ainda, palestras e oficinas ministradas por especialistas reconhecidos na matéria, dentre eles Caroline Rodrigues, Joel Niebuhr, Abimael Torcate, Felipe Boselli, Paulo Alves, Karine Machado, Viviane Mafissoni, João Domingues, Ronny Charles e Marcos Nóbrega, conforme documento de id. 0832043.

Os elementos constantes dos autos demonstram, ainda, que a escolha dos palestrantes observa critérios técnicos e curriculares, reunindo profissionais com experiência acadêmica e prática na aplicação da Lei nº 14.133/2021, governança, planejamento, gestão e fiscalização contratual, inteligência artificial aplicada às contratações públicas e controle administrativo, assegurando aderência entre a qualificação do corpo docente e os objetivos institucionais da capacitação pretendida.

Percebe-se, portanto, que a Administração não pode realizar licitação para contratação de capacitação dessa natureza quando a adequada execução do serviço intelectual depende da metodologia própria da instituição promotora e da reconhecida qualificação do corpo técnico responsável pela programação do evento. No caso em exame, a experiência institucional do Grupo Negócios Públicos, aliada à notória especialização dos coordenadores, palestrantes e instrutores que compõem a programação oficial do "13º CONTRATOS WEEK", reforça, em tese, a inviabilidade de competição em bases objetivas para a seleção da solução formativa pretendida.

III.4. Da substituição da minuta de contrato por nota de empenho

O artigo 92 da Lei nº 14.133/2021 exige que o contrato administrativo contenha cláusulas essenciais relativas ao objeto, vinculação ao procedimento e à proposta, legislação aplicável, regime de execução, preço, pagamento, garantias, responsabilidades, sanções, gestão contratual e hipóteses de extinção, dentre outras.

No caso em exame, verifica-se que a formalização da contratação, conforme previsto no Termo de Referência, ocorrerá por meio de Nota de Empenho, a qual substituirá o Termo de Contrato, nos termos do art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista tratar-se de prestação de serviço técnico especializado de entrega única, execução imediata e baixa complexidade operacional.

Com efeito, o art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 admite a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço, nas hipóteses legalmente autorizadas. A interpretação do referido dispositivo foi consolidada pela Orientação Normativa nº 84/2024 da AGU, segundo a qual:

I - É possível a substituição do instrumento de 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 autorizativo 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 autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, 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.

A orientação acima é relevante para o caso concreto porque afasta eventual dúvida quanto à possibilidade de utilização de instrumento substitutivo em contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação. Isto é, a adoção de Nota de Empenho não fica restrita às hipóteses de contratação direta por dispensa, tampouco depende da modalidade procedimental que antecedeu a contratação, mas sim da compatibilidade do valor e da natureza do objeto com os parâmetros do art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, a contratação possui valor global de R\$ 13.194,00 (treze mil cento e noventa e quatro reais), correspondente à aquisição de 02 (duas) inscrições para participação de servidoras da Advocacia-Geral no evento presencial "13º CONTRATOS WEEK – Semana Nacional de Estudos Avançados em Contratos Administrativos", a ser realizado no período de 10 a 14 de agosto de 2026, em Foz do Iguaçu/PR, com carga horária de 30 (trinta) horas. Assim, considerando que o valor da contratação se enquadra no limite atualizado autorizativo da dispensa de licitação para compras e serviços em geral, previsto no art. 75, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, mostra-se juridicamente admissível, em tese, a substituição do instrumento contratual por Nota de Empenho, com fundamento no art. 95, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 e na Orientação Normativa AGU nº 84/2024.

Além disso, a natureza do objeto reforça a adequação da solução adotada. Trata-se de serviço pontual, personalíssimo, de execução única e previamente delimitada, a ser realizado em data, local, tema e valor já definidos nos autos, sem complexidade operacional que imponha, necessariamente, a celebração de contrato administrativo autônomo, desde que a Nota de Empenho e os demais documentos de formalização incorporem, por remissão expressa, as condições constantes do Termo de Referência, da proposta comercial e do processo administrativo.

No caso concreto, o próprio Termo de Referência disciplina as condições essenciais da contratação, contemplando objeto, forma de execução, obrigações da contratada e da contratante, pagamento, infrações e sanções, habilitação e qualificação técnica, descrição da solução, recebimento do objeto, gestão, fiscalização, dotação orçamentária e demais elementos necessários ao ajuste.

Sem prejuízo disso, recomenda-se que a Nota de Empenho faça referência expressa ao Termo de Referência, à proposta comercial e ao processo administrativo, bem como seja conferida quanto à correção dos dados cadastrais da contratada, do objeto, do quantitativo de inscrições, do valor da contratação, do período e do local de realização do evento, de modo a assegurar a vinculação da contratação aos documentos aprovados nos autos e evitar inconsistências formais em sua formalização.

III.5. Da Instrução do Processo de Contratação Direta

Deverá constar no referido processo todos os elementos exigidos pela Lei nº 14.133, de 2021, os quais estão previstos no art. 72 do mencionado diploma legal, in verbis:

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.

A leitura do dispositivo acima, à luz das características do caso concreto, revela que o processo para contratação direta de curso por inexigibilidade, objeto deste parecer, deve conter todos, ou a maioria, dos documentos supracitados.

Passa-se, então, a tratar de cada um dos elementos acima elencados.

(i) Documento de Formalização de Demanda e Estudo Técnico Preliminar

O Documento de Formalização de Demanda é o documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação.

Nesse contexto, evidencia-se o atendimento dos requisitos necessários, com o demonstrativo do objeto, justificativa e quantitativos a serem contratados, por meio do Documento de Oficialização de Demanda nº 0825651/2026-ALE/ADV-GERAL/ADVOGADO-GERAL, no qual constam a identificação da área requisitante, as demandas relacionadas, o título da contratação, a descrição do objeto, a justificativa da necessidade da contratação, a justificativa da quantidade pretendida e dos servidores indicados para participação na capacitação, a matriz preliminar de riscos, o enquadramento orçamentário e o alinhamento com o Plano de Contratações Anual – PCA.

Vale frisar, por oportuno, que o Estudo Técnico Preliminar é dispensado para a presente contratação, consoante se assevera do próprio Termo de Referência, que remete ao § 1º do art. 1º do Anexo II da Resolução nº 593/2024, expressamente aplicável às hipóteses do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021 e à contratação de palestrantes.

(ii) Análise de Risco

O art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o processo de contratação direta poderá, se for o caso, contemplar a análise de riscos.

Todavia, no caso, diante do objeto pontual, do prazo curto de execução, do valor delimitado, da baixa complexidade executiva da prestação e do fato de que a contratada cumprirá integralmente o objeto com a realização do curso de capacitação na data e local previamente definidos, não vislumbro hipótese obrigatória de formulação de análise de riscos mais complexa, sem prejuízo de eventual juízo administrativo em sentido diverso, devidamente motivado.

(iii) Termo de Referência

De pronto, deve-se destacar que para a contratação de serviços, que não sejam de engenharia, como é o caso dos cursos, seminários, congressos e treinamentos contratados, a legislação determina que a Administração elabore Termo de Referência.

O Termo de Referência deve contemplar os elementos previstos no art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021. No caso concreto, verifica-se a existência de Termo de Referência que disciplina, dentre outros aspectos, as condições gerais da contratação, a fundamentação e a descrição da necessidade da contratação, a descrição da solução como um todo, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, a fundamentação legal da inexigibilidade e a razão da escolha da executante, a justificativa do preço, o modelo de gestão da contratação, os critérios de medição e pagamento, a forma de recebimento do objeto, as obrigações da contratada, as exigências de habilitação e qualificação técnica, a previsão de substituição do termo de contrato por Nota de Empenho, as diretrizes de sustentabilidade, bem como as demais condições necessárias à formalização e à execução da contratação, evidenciando, em tese, o atendimento aos requisitos legais aplicáveis.

(iv) Justificativa de preços

Faz-se necessária, também, a apresentação da justificativa do preço do curso a ser contratado, para que se verifique se o preço cobrado pela empresa se encontra em conformidade com os praticados no mercado. E, sobre a justificativa do preço, não se exige a coleta competitiva entre vários possíveis executantes para fins de seleção pelo menor preço, uma vez que esse critério é inviável em serviços de capacitação dessa natureza, já que cada empresa e profissional tem seu preço para os serviços desempenhados. O que se deve aferir é a razoabilidade do valor apresentado pela própria contratada em

relação a contratações semelhantes de mesma natureza.

A questão é saber quanto determinada empresa cobra pelos seus trabalhos, do mesmo objeto, no mercado. Essa diligência poderá ser realizada, por exemplo, através da verificação de contratações semelhantes firmadas pela própria empresa com outras instituições, públicas ou privadas, ou por outros meios idôneos admitidos pela legislação e pela regulamentação interna.

Além disso, a justificativa de preços encontra respaldo tanto na disciplina geral da Lei nº 14.133/2021 quanto na regulamentação interna desta Casa. Com efeito, o art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e o art. 5º, § 1º, do Anexo VI da Resolução nº 593/2024/ALERO estabelecem que, nas contratações diretas por inexigibilidade ou dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto pela forma ordinária, caberá ao contratado comprovar previamente que os preços propostos estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, mediante apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação, ou por outro meio idôneo.

No ponto, a instrução processual apresenta justificativa de preços mais robusta do que uma mera afirmação genérica de compatibilidade. Também se registrou que a empresa apresentou evidências de contratações anteriores pela Administração Pública e por entidades privadas por valores superiores ao ora praticado, conforme determina o art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, documentação que se encontra acostada aos autos.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 822/2005 – Plenário, firmou orientação no sentido de que, quando contratar cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, a Administração deve demonstrar, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros contratantes para evento de mesmo porte, ou apresentar as devidas justificativas, exigência que, em tese, foi enfrentada pela instrução processual.

No caso específico, observa-se que a justificativa do preço encontra-se amparada na proposta comercial apresentada pela contratada, a qual prevê valor unitário de R\$ 7.330,00 (sete mil, trezentos e trinta reais) por inscrição, tendo sido concedido desconto para a Administração, reduzindo o valor unitário para R\$ 6.597,00 (seis mil, quinhentos e noventa e sete reais), perfazendo o montante global de R\$ 13.194,00 (treze mil, cento e noventa e quatro reais) para as duas inscrições.

Ademais, a pesquisa de preços acostada aos autos demonstra que a própria contratada praticou, em contratações públicas recentes para o mesmo evento, o valor de R\$ 7.330,00 (sete mil, trezentos e trinta reais) por inscrição, conforme evidenciado, dentre outros documentos, pela Nota de Empenho nº 490/2026, da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, pela Nota de Empenho nº 2025NE420017, do Gabinete do Comandante do Exército, e pela Nota de Empenho nº 2026NE274, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, circunstância que evidencia que o valor ofertado à Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia é inferior ao ordinariamente praticado pela instituição promotora, reforçando, em tese, a compatibilidade e a razoabilidade da proposta apresentada.

A justificativa apresentada ganha maior consistência porque o valor da contratação deve ser analisado em relação ao conjunto de serviços compreendidos na inscrição, a qual contempla, além do acesso integral à programação oficial do evento, material de apoio, certificado digital, disponibilização da gravação

do conteúdo pelo período de 30 (trinta) dias após o encerramento do evento, bem como jantar de abertura, coffee breaks e almoços durante a realização da capacitação, conforme previsto na proposta comercial apresentada pela instituição promotora.

Dessa forma, a justificativa de preços constante dos autos, em tese, é suficiente para demonstrar a razoabilidade do valor proposto, pois indica o valor global da contratação, as entregas compreendidas na prestação, a indivisibilidade do serviço, a comparação com histórico de contratações semelhantes e a pertinência entre o preço e a notória especialização da instituição promotora e do corpo técnico responsável pela capacitação.

(v) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários

Nos termos do art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, deve haver demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

In casu, verifica-se que o Termo de Referência (id. 0834920) consignou a adequação orçamentária da contratação, indicando que as despesas correrão à conta do Programa de Trabalho nº 01.001.01.128.1006.2253 – Promover a Capacitação Institucional, na Natureza da Despesa nº 33.90.39.26 – Cursos, Treinamentos e Aperfeiçoamento, estimando o valor da contratação em R\$ 13.194,00 (treze mil, cento e noventa e quatro reais).

Ademais, a Secretaria de Planejamento e Orçamento, por meio da emissão do Pré-Empenho nº 2026PE000147, promoveu a reserva orçamentária destinada ao atendimento da presente despesa, evidenciando a existência de previsão de recursos para a contratação pretendida.

Assim, sob o prisma jurídico-formal, considera-se atendida a exigência do art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da posterior emissão da nota de empenho definitiva e da observância dos demais atos de execução orçamentária e financeira pela unidade competente.

(vi) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

Também se exige a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

Conforme consignado na tabela constante do Despacho de id. 0836072, constam dos autos o ato constitutivo da empresa, o documento de identificação do representante legal, o comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ, bem como as certidões negativas de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, inclusive do INSS, de débitos estaduais, municipais e trabalhistas, o Certificado de Regularidade do FGTS e a Certidão Negativa de Falência, documentos que demonstram, em princípio, a regularidade jurídica, fiscal, trabalhista e econômico-financeira necessária ao prosseguimento da contratação.

Registre-se, ainda, que a SCL consignou que a documentação apresentada atende aos requisitos mínimos de habilitação previstos na Lei nº 14.133/2021. Ademais, foram realizadas consultas à Certidão Negativa Correccional da Controladoria-Geral da União, à Certidão de Licitantes Inidôneos do Tribunal de Contas da União, à Certidão Negativa CAGEFIMP da Controladoria-Geral do Estado de Rondônia e à Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade do Conselho Nacional de Justiça (id.0836163), não tendo sido identificados impedimentos à contratação do Instituto Negócios Públicos do Brasil – Estudos e Pesquisas na Administração Pública – INP Ltda.

Dessa forma, os elementos constantes dos autos permitem concluir, em tese, pelo atendimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima exigidos para a presente contratação, nos termos do art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, ressalvada a necessidade de conferência de validade das certidões e demais documentos de habilitação da contratada no momento da formalização do ajuste, da liquidação da despesa e do pagamento.

(vii) Razão da escolha do contratado

A escolha da contratada se sustenta, em tese, na conjugação de fatores juridicamente relevantes, quais sejam, a aderência entre o objeto ofertado e as necessidades concretas da Administração, especialmente por se tratar de instituição promotora de evento especializado em licitações, contratos administrativos, governança, controle e aplicação prática da Lei nº 14.133/2021; a compatibilidade da programação oficial do 13º CONTRATOS WEEK – Semana Nacional de Estudos Avançados em Contratos Administrativos com as atribuições desempenhadas pelas servidoras da Advocacia-Geral; a metodologia própria do evento; a qualificação do corpo técnico responsável pela capacitação; e a pertinência dos temas abordados, dentre os quais governança e controle nas contratações públicas, elaboração de parecer jurídico com apoio da inteligência artificial, planejamento da contratação, identificação de irregularidades, discricionariedade administrativa e controle, dispensa e inexigibilidade, gestão e fiscalização contratual, responsabilização do parecerista jurídico e precedentes dos tribunais de contas, conforme justificado nos **itens 6.7 e 6.8 do Termo de Referência**.

Tais circunstâncias, quando examinadas em conjunto, demonstram a adequação da contratada à plena satisfação do objeto.

(viii) Autorização da autoridade competente

Uma vez juntada aos autos a documentação instrutória da contratação direta prevista no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, isto é, estando o feito devidamente instruído, é tempo de se providenciar a autorização da autoridade competente.

No caso, constam dos autos as autorizações da Presidência da Assembleia Legislativa para a inscrição das servidoras Dauhane Sueli Cordeiro Santos Mendonça e Maria Luciana Alves da Silva no evento "13º CONTRATOS WEEK – Semana Nacional de Estudos Avançados em Contratos Administrativos", conforme ids. 0832056 e 0832057. Além disso, constam dos autos a aprovação do

Documento de Oficialização da Demanda (id. 0825651) e do Termo de Referência (id. 0834920) pelo Secretário-Geral, bem como o despacho de encaminhamento para emissão de pré-empenho e adoção das providências necessárias à instrução da contratação (id. 0836263), sem prejuízo da autorização final da contratação direta pela autoridade competente, após a presente manifestação jurídica e eventual saneamento residual que entender necessário.

Recomenda-se, ao final, a divulgação do ato autorizativo e do extrato da contratação nos meios oficiais cabíveis, inclusive no Portal Nacional de Contratações Públicas, em observância ao regime de publicidade da Lei nº 14.133/2021.

IV. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em virtude da fundamentação delineada acima, esta Advocacia-Geral, por seu parecerista, **OPINA** pela legalidade da inexigibilidade de licitação em análise, visando à contratação do Instituto Negócios Públicos do Brasil – Estudos e Pesquisas na Administração Pública Ltda. – INP, inscrito no CNPJ nº 10.498.974/0002-81, para a aquisição de 02 (duas) inscrições destinadas à participação das servidoras Dauhane Sueli Cordeiro Santos Mendonça e Maria Luciana Alves da Silva no curso presencial "13º CONTRATOS WEEK – Semana Nacional de Estudos Avançados em Contratos Administrativos", a ser realizado no período de 10 a 14 de agosto de 2026, no Hotel Mabu Thermas Grand Resort, em Foz do Iguaçu/PR, com carga horária de 30 (trinta) horas, no valor global de R\$ 13.194,00 (treze mil, cento e noventa e quatro reais), nos termos do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, devendo serem observadas, contudo, as seguintes condicionantes:

a) conferência atual da validade das certidões e demais documentos de habilitação da contratada no momento da formalização do ajuste, da liquidação da despesa e do pagamento;

b) previamente à formalização da contratação, realização ou ratificação de consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, nos termos do art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, como medida de cautela destinada a verificar a existência de eventual sanção impeditiva em nome da futura contratada;

c) conferência integral da Nota de Empenho e dos documentos de formalização quanto aos dados cadastrais da contratada e recomendação para que seja colhido o aceite da contratada em documento no qual ela declare ciência e manifeste sua aquiescência com as obrigações e condições contidas no Termo de Referência;

d) designação formal de servidor responsável pela fiscalização técnica e administrativa da contratação, nos termos dos arts. 117 a 119 da Lei nº 14.133/2021, conforme previsto no Termo de Referência;

e) autorização final da autoridade competente;

f) publicação do extrato da contratação e disponibilização do ato autorizativo e do instrumento correspondente no sítio eletrônico oficial e no Portal Nacional de Contratações Públicas, na forma da lei.

Eis o parecer.

À autoridade competente para deliberação e decisão administrativa.

Porto Velho/RO, datado eletronicamente.

(assinado eletronicamente)
ARTHUR FERREIRA VEIGA
Advogado - ALE/RO

Visto e Ratificado:
(assinado eletronicamente)
LUCIANO JOSÉ DA SILVA
Advogado-Geral - ALE/RO



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Jose da Silva, Advogado Geral**, em 14/07/2026, às 10:30, 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 **Arthur Ferreira Veiga, Advogado(a)**, em 14/07/2026, às 11:41, 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 **0839465** e o código CRC **C6D5D141**.

Referência: Processo nº 100.137.000041/2026-42

SEI nº 0839465

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

Site www.al.ro.leg.br