PARECER JURÍDICO Nº 0473721/2025/ADV-GERAL/ADV-VEIGA/ALERO

Da: ADV-GERAL/ADV-VEIGA

Para: SEC-GERAL

Processo nº: 100.026.000020/2025-01

Ementa: Consulta jurídica. Administrativo. Licitação e contratos. Contratação direta por inexigibilidade. Nova lei de Licitações e Contratos. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (Art. 74, inciso III, letra 'f", da Lei Federal nº 14.133/2021). Pessoas físicas e pessoas jurídicas detentoras de notória especialização (art. 74, III, "f", e § 3º da Lei n. 14.133/2021). *Checklist.* **Preenchimento dos Requisitos Legais. Possibilidade.**

I. RELATÓRIO

Versam os autos acerca da análise e emissão de parecer jurídico no tocante à legalidade de contratação, por inexigibilidade de licitação, da inscrição de Guilherme Marcel Gaiotto Jaquini, servidor da Assembleia Legislativa de Rondônia, integrante da Secretaria de Compras e Licitações (SCL), no evento **BIM para Administração Pública**, ofertado pelo valor individual de R$ 4.100,00 (quatro mil e cem reais).

O referido servidor é Secretário de compras e licitações desta Casa de Leis, sendo sua participação no evento devidamente justificada pela relevância temática do assunto em área de atuação, bem como a necessidade de aperfeiçoamento profissional para o exímio desempenho de suas atribuições, como atesta necessidade de contratação apresentada no termo de referência (id. 0470000).

Ato continuo, foram os autos instruídos pelas documentações comprobatórias necessárias, incluindo, anexo de inscrição do servidor (id. 0469357), termo de referência (id. 0470000), proposta da empresa (id 0470260), habilitações (0470262) e comprovante de emissão nota de crédito (id.0471029), o qual teve deliberação pela Secretaria Geral, atendendo ao teor do despacho 0470265.

É o relatório necessário.

II. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cabível registrar 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.

Importa frisar, pois, que não compete a esta Advocacia-Geral apreciar as questões de interesse e oportunidade do ato que se pretende praticar, visto que são da esfera discricionária do Administrador, tampouco dos atos, especificações e fundamentações de ordem técnica. Além disso, este parecer é de **caráter meramente opinativo**, não vinculando, portanto, a decisão do Gestor Público.

Pois bem. Feitas as ressalvas acima pontuadas, passa-se a análise jurídica.

II. I. 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 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: **(i)** a caracterização do serviço como técnico especializado; e **(ii)** 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)

Nesse intento, o art. 74, §3º dispõe que:

> § 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, 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.

Por outro lado, 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 doutrina de Joel Menezes Niebuhr, no qual o autor detalha a referida controvérsia e pontua que o requisito continua sendo necessário, *in verbis*:

> Armou-se uma bela controvérsia em torno da inexigibilidade de licitação contida no inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, especialmente ao comparar a sua redação com a do inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993, que, de certa forma, lhe é equivalente, porque ambas tratam da contratação de serviços técnicos prestados por notórios especialistas. Sucede que o inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993 exige, literalmente, que o serviço objeto da inexigibilidade seja qualificado como singular. Por sua vez, o inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, também literalmente, exige apenas que o serviço seja considerado técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e não menciona a expressão singular nem algo do gênero. O dispositivo da nova Lei, pelo menos em sua literalidade, não restringe a inexigibilidade ao serviço singular. O mesmo ocorreu, é bom lembrar, com o inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, que trata da hipótese equivalente de inexigibilidade para as empresas estatais, cujo teor não prescreve expressamente a singularidade como condição para a inexigibilidade, bastando que o contratado seja notório especialista e que o serviço seja técnico especializado. A controvérsia já se abriu diante da Lei n. 13.303/2016 e agora se se intensifica, pela semelhança, na Lei n. 14.133/2021.
>
> (...) Convém frisar que o Tribunal de Contas da União já se posicionou acerca da controvérsia com vistas ao inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, exigindo para a configuração da inexigibilidade a caracterização do serviço como singular. Por coerência, porque a redação é praticamente idêntica, é de esperar que mantenha o entendimento em face do inciso III do artigo 174 da Lei n. 14.133/2021.
>
> (...) O debate é bem-vindo e, em que pese as discordâncias, põe luz sobre aspectos relevantes, notadamente os excessos dos órgãos de controle no tocante à análise das

> contratações firmadas por inexigibilidade diante da indeterminação do conceito do vocábulo singular. Infelizmente, é frequente que os órgãos de controle apenas substituam o juízo sobre a singularidade empreendido pela Administração pelo seu próprio juízo, tudo impregnado por grau elevado de subjetividade, causando insegurança jurídica, inviabilizando inexigibilidades legítimas e penalizando agentes públicos e pessoas contratadas que atuam de boa-fé e dentro da legalidade. A atuação dos órgãos de controle, nesse e em muitos outros assuntos, precisa ser aprumada à presunção de legitimidade e de legalidade dos atos administrativos, com deferência aos juízos administrativos e em postura de autocontenção. Os eventuais desacertos de órgãos de controle não justificam hipótese de inexigibilidade que prescinda 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 Niehbur – 5. Ed. – Belo Horizonte, 2022)

Como se vê, o citado autor se posiciona no sentido de que, embora o vocábulo "singular" não conste do texto da lei, 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.

Sob esse enfoque, o núcleo do presente serviço é precisamente a aula a ser realizada. Cada professor possui sua técnica própria, a forma de lidar com grupos, a empatia, a didática, as experiências pessoais, o ritmo e tom de voz, tornando-os incomparáveis entre si.

Quer dizer, as aulas sempre serão diferentes, seja na condução, seja no conteúdo, seja na forma de exposição. Não há como negar que cada aula (cada serviço) é, em si, singular, inusitado, peculiar e não é diferente com o cronograma de aulas apresentado pela futura contratada.

No caso em tela, trata-se de curso sobre Modelagem de Informação da Construção, previsto no §3º, do art. 19, da nova Lei de licitações, também denominado de Building Information Modelling (BIM), que se dá em razão da emergente necessidade de compreensão das complexidades inerentes à esta metodologia, bem como à aplicação de recursos inovadores aos serviços de engenharia e arquitetura. Sendo assim, dadas as características intrínsecas do curso e do público para o qual está direcionado, entende-se atendido este requisito.

Outrossim, como se assevera da proposta da empresa escolhida pela Administração, o curso detém extrema importância e visa atender, em sua completude, as demandas institucionais da administração Pública, além de possuir experiência pedagógica imersiva e exclusiva, denotando a singularidade do objeto.

Outro requisito mantido na Lei n. 14.133/2021 se relaciona com a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido. O conceito lançado no § 1º do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 foi reproduzido no § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 com uma pequena modificação, mas ainda se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e reconhecidamente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Quanto ao conceito de "notória especialização", há uma parcela que demanda comprovação e uma que necessita de declaração/atesto, mas que não é comprovável. É possível, e necessário, que se comprove nos autos a especialização da empresa contratada, consubstanciada em sua experiência, formação dos professores/palestrantes, estudos publicados, eventuais prêmios recebidos etc. Tais documentos servem para que se demonstre tratar-se de profissional ou empresa "especializada". O conceito lançado no § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021 se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Portanto, no âmbito da Lei n. 14.133/2021 também deve ser avaliado: **(i)** se as pessoas, por meio de desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros requisitos relacionados com suas atividades, são as mais adequadas ao atendimento da necessidade pública. Normalmente isso se constata pela apresentação de currículo, diplomas acadêmicos, publicações na área do conhecimento e atestados de capacidade técnica, sem prejuízo de outras fontes pertinentes; e **(ii)** se a notória especialização está relacionada com o serviço técnico especializado singular objeto da contratação.

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, ou seja, juízo de valor pessoal de quem detém a competência para tanto, partir da soma de informações sobre a pessoa do executor, em comparação com esses dados dos demais possíveis executores, nítido está que a escolha é essencialmente discricionária.

Será a autoridade competente que, respeitando o leque de princípios a que se submete a atividade administrativa, notadamente, legalidade, impessoalidade, indisponibilidade do interesse público e razoabilidade, e ainda, sopesando as opções à sua disposição, com fulcro em seu juízo de conveniência, indicará aquele que lhe parecer ser o "indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato."

Essa posição é consagrada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 507) que, com precisão, esclarece:

> É natural, pois, que, em situações deste gênero, a eleição do eventual contratado — a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria —

> recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para o caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. Há, pois, nisto, também um componente inelimitável por parte de quem contrata.

Devem ser levados em conta critérios como a didática do ministrante, o conhecimento do assunto, a experiência profissional, dentre outros, na forma como já reconheceu a Corte de Contas, a legitimar a contratação dos serviços técnicos profissionais especializados por inexigibilidade, razão pela qual em verificação à proposta apresentada, observa-se que será ministrado por profissional qualificado.

Os atestados de capacidade técnica (id. 0470262) são um indicativo de que a empresa contratada, de fato, possui as qualidades necessárias para execução do objeto com o mais alto grau de especialização e experiência profissional.

Aliado a isso, nota-se que a empresa está no mercado desde 2019, consoante comprovante de inscrição cadastral perante a Receita Federal, não havendo, desde sua criação, irregularidades ou pendências judiciais. Além disso, ressalta-se o fato de que a promovente notabiliza-se pela trajetória sólida na consecução de programas de capacitação técnica, prestando serviços a diferentes órgãos e instituições proeminentes, a exemplo do Ministério Público do Pará, Governo do Rio Grande do Sul, Conselho Federal de Psicologia e Defensoria pública do Estado de Rondônia.

Mesmo na vigência da lei antiga, o Tribunal de Contas da União - TCU já havia dirimido controvérsia acerca da possibilidade de contratação direta sem licitação desse tipo de serviço, tendo considerado que:

> 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. TCU,

Acórdão 1437/2011-Plenário | Relator Valmir Campelo.

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.

Em conclusão, percebe-se, portanto, que a Administração não pode realizar licitação para treinamento porque os profissionais ou empresas são incomparáveis. Não há, portanto, viabilidade de competição. A adoção de uma licitação do tipo menor preço, por exemplo, poderia conduzir à obtenção de uma qualidade inadequada.

Assim sendo, não seria razoável exigir-se da Administração Pública a contratação por dispensa em face do menor valor possível, tendo em vista que se poderia contratar uma empresa para ministrar determinado curso que fosse o de menor preço, porém, com qualidade deficiente.

II. II. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

Deverá constar no referido processo todos os elementos exigidos pela Lei n° 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

De acordo com o inciso IV do art. 2º do Decreto Federal nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, 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 (0216451) dos requisitos necessários, com o demonstrativo do objeto, justificativa e quantitativos a serem contratados.

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação, por seu turno, deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

> Art. 18. (...) § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:
> I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
> II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;
> III - requisitos da contratação;
> IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
> V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;
> VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
> VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;
> VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

> IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;
> X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;
> XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;
> XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;
> XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.
> § 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas.

Em análise prática, todos os elementos obrigatórios, quais sejam, descrição da necessidade de contratação (inciso I); estimativa de quantidades (inciso IV); estimativa de valor (inciso VI); e, por fim, posicionamento conclusivo (XIII), constam no termo de referência (id 0470000).

Em específico quanto a descrição da necessidade da contratação, embora o órgão jurídico não possa adentrar nos critérios de conveniência e oportunidade da contratação, torna-se indubitável assumir que a qualificação ofertada produzirá efeitos concretos notáveis, no tocante a agilidade, eficiência e prestação qualitativa dos serviços de arquitetura e engenharia fornecidos nas dependências desta Casa Legislativa

Cumpre frisar, por oportuno, que as informações são de responsabilidade do agente público que emitiu o documento.

Ressalte-se ainda que a elaboração do ETP, neste caso, é obrigatória, uma vez que não se enquadra em nenhumas das hipóteses do art. 14 da Instrução Normativa Federal Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, cuja aplicação se dá de maneira subsidiária pela Administração Estadual.

Tais documentos, portanto, contém as providências imprescindíveis para sua devida regularidade.

(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.

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei nº

14.133, de 2021.

À primeira vista, parece-me que a exigência da análise de riscos em todo e qualquer processo de contratação direta traria um peso desnecessário e burocrático para Administração Pública, especialmente em contratos mais simples e de menor vulto como o caso apresentado.

Sob esse contexto, é valido citar novamente as lições do eminente professor Joel de Menezes Niehbur, com as quais, em uma análise crítica, destaca a dispensabilidade da análise de riscos para contratações mais modestas. Em suas palavras:

> O inciso X do artigo 18 da Lei n. 14.133/2021 exige que a Administração, ao final da etapa preparatória, produza análise de riscos para todas as suas licitações e contratos. Inclusive, convém mencionar que o inciso I do artigo 72 da mesma lei exige a análise de riscos para todos os processos de contratação direta, inclusive para os que se enquadrem nas hipóteses de dispensa pela baixa repercussão econômica dos contratos
>
> (...)
>
> Sem embargo, o que até então era exigido para situações específicas, normalmente em instruções normativas circunscritas ao âmbito federal, foi alastrado para toda a Administração Pública nacional e para todos os processos de contratação. O exagero salta aos olhos. A crítica, que se formula já a essa altura, é que uma análise de riscos minimamente séria demanda tempo e a mobilização de recursos, especialmente de pessoal. Logo, a análise de riscos deveria ser exigida apenas para as licitações mais vulneráveis e estratégicas, não para todas as licitações, o que representa entrave burocrático muito pesado, claramente desproporcional. Licitação pública e contrato administrativo / Joel de Menezes Niehbur – 5. Ed. – Belo Horizonte, 2022)

Com efeito, compete aos agentes administrativos, mediante uma análise fria e objetiva, motivar justificadamente a não contemplação do referido documento, mormente nas situações mais rotineiras e comuns da Administração.

Para além disso, o inciso I do artigo 72 deu a entender que a análise de riscos pode vir a ser dispensada para os casos de contratação direta quando se utiliza da expressão “se for o caso”, cujo critério será discricionário da Administração.

No caso, diante do baixo valor da contratação e considerando que com a realização do curso, a contratada cumprirá o objeto integralmente, não vislumbra hipótese obrigatória de formulação da análise de riscos.

(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, treinamentos contratados, a legislação determina que a Administração elabore Termo de Referência (e não Projeto Básico).

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

> Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:
> (...) XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:
> a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
> b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
> c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> d) requisitos da contratação;
> e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
> f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
> g) critérios de medição e de pagamento;
> h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
> i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
> j) adequação orçamentária;

Da análise restrita do termo de referência constante do processo (0470000) constam-se a maioria dos elementos indispensáveis, de sorte que o documento está dentro dos parâmetros legais.

Acresça-se que a justificativa agora se encontra ajustada conforme solicitação. Apresentando os devidos fundamentos e circunstâncias que ensejam na necessidade do aperfeiçoamento ofertado aos ecléticos setores desta Casa de Leis, elencando os referenciais jurídicos atinentes ao caso.

(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 de preços entre vários possíveis executantes, uma vez que esse critério é inviável, já que os serviços de capacitação são subjetivos, sendo que cada empresa e profissional tem o seu preço para os serviços desempenhados.

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 contratos iguais ou semelhantes firmados pela empresa com outras instituições.

Nos casos de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve-se observar o quanto definido no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, para fins de obtenção do orçamento estimado da contratação:

> Art. 23. (...) (...) § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Além da regra legal, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, referida IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021, bem como informa, no art. 7º as seguintes considerações:

> Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º. § 1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Por conta disso, é necessário que determinado órgão interessado comprove a consulta referida, em conformidade com a jurisprudência sobre o tema. Nesse sentido, veja-se o posicionamento do TCU:

No caso específico do treinamento de Servidores, acreditamos que o contratante deva certificar-se de que o preço seja compatível com o de outros contratos firmados no âmbito do próprio Órgão e da Administração em Geral, permitida a graduação em função da excelência do notório especialista contratado. TCU - Decisão nº 439/98)

Sobre a obrigatoriedade de fundamentação de preço para a contratação, o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 2.993/2018, Rel. Min. Bruno Dantas, entendeu que a justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou similar.

Ainda no bojo do citado Acórdão, segue transcrição:

> Denúncias oferecidas ao TCU apontaram possíveis irregularidades em contratações diretas de consultorias técnicas especializadas, sob o fundamento da inexigibilidade de licitação (art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993), firmadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Entre os pontos discutidos nos autos, mereceram destaques a avaliação quanto à presença simultânea dos requisitos de natureza singular do objeto e notória especialização do contratado, que levaram à inviabilidade de competição, e a justificativa

dos preços praticados. No que diz respeito aos preços contratados, o relator assinalou em seu voto, preliminarmente, a "dificuldade de justificar o preço nos casos de inexigibilidade à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores, razão pela qual foi nascendo o entendimento de que a razoabilidade do preço poderia ser verificada em função da atividade anterior do próprio particular contratado (nessa linha, item 9.1.3 do Acórdão 819/2005-TCU-Plenário)". Segundo ele, essa linha de raciocínio "vem evoluindo no seio da Administração Pública (vide Portaria-AGU 572/2011) e sendo convalidada pelo Tribunal, como nos Acórdãos 1.565/2015, 2.616/2015 e 2.931/2016, todos do Plenário". Acerca do caso concreto, o relator assinalou que a ECT conseguiu demonstrar a adequação dos preços pactuados levando em conta os valores praticados, pelas empresas contratadas, em outras avenças por elas mantidas, restando, pois, "demonstrada a equivalência dos valores cobrados da Administração com os valores praticados pelas contratadas em outros ajustes contemplando o mesmo objeto ou objeto similar". E concluiu: "Com isso em mente, enfatizo que a justificativa dos preços contratados observou o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993 e seguiu a jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema", no que foi acompanhado pelos demais ministros.

A contratada apresentou proposta para a ALE/RO no valor individual de R$ 4.100,00. Dando continuidade à análise dos autos, especialmente na proposta da empresa (id 0470260), verifica-se que o valor a ser pago pelo curso contempla inscrição e acesso às palestras, certificados de conclusão do treinamento, material didático exclusivo e refeições (almoço e Coffee Break). Além disso, para efeito de valores praticados no setor público, constam notas de empenho emitidas pelo Conselho Federal de Psicologia, pelo Governo Estadual do Rio Grande do Sul e pela Defensoria Pública do Estado de Rondônia, cujos valores da contratação mostram-se uniformes, sendo proporcionais à quantidade de servidores participantes de cada órgão.

Notas fiscais emitidas e serviços prestados em período anterior a 1 (um) ano desta contratação, conforme se exige a parte final do art. 23, §4º da Lei de Licitações e art. 7 da IN SEGES nº 65/2021. Assim, por todo o exposto, tem-se por regular o preço praticado na contratação por inexigibilidade.

(v) Disponibilidade Orçamentária

O caput do artigo 18 da Lei nº 14.133/2021, determina que a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias. A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal.

Nesse ponto, convém citar o artigo 105, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 105. A duração dos contratos regidos por esta Lei será a prevista em edital, e deverão ser observadas, no momento da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro.

Quanto a esse requisito, consta deliberação e emissão de nota de crédito, indicados pelos ID

´s n. 0470809 e 0471029, respectivamente, indicando os recursos que farão frente a despesa realizada.

(vi) Cumprimento dos requisitos de habilitação e qualificação mínima

De acordo com o art. 62, da Lei nº 14.133, de 2021, a habilitação, que visa demonstrar a capacidade do particular em realizar o objeto do contrato, divide-se em quatro tipos: a) jurídica; b) técnica; c) fiscal, social e trabalhista; e d) econômico-financeira.

O art. 67, § 9º, da Nova Lei de Licitações, deixa antever que a qualificação técnica poderá ou não ser exigida pela Administração, contudo, tendo em vista o objeto deste parecer, qual seja, a contratação de cursos que tem como pressuposto a notória especialização do particular, esta pode ser dispensada, já que a escolha da contratada teria ínsita em si a observância desta qualificação.

Isto posto, traz-se a colação as disposições que tratam sobre a habilitação, *in verbis*:

> Art. 66. A habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada. Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:
> I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);
> II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;
> III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;
> IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;
> V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;
> VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.
> § 1º Os documentos referidos nos incisos do caput deste artigo poderão ser substituídos ou supridos, no todo ou em parte, por outros meios hábeis a comprovar a regularidade do licitante, inclusive por meio eletrônico.
> § 2º A comprovação de atendimento do disposto nos incisos III, IV e V do caput deste artigo deverá ser feita na forma da legislação específica.

No que tange à regularidade fiscal, social e trabalhista, tanto a doutrina como a jurisprudência do TCU são uníssonas no sentido de que, mesmo nos casos de contratação direta, devem ser exigidas a comprovação de regularidade junto à Fazenda e a Dívida Ativa da União, o INSS e o FGTS.

Além disso, com o advento da Lei nº 12.440/2011, sobreveio também a necessidade de comprovação de regularidade trabalhista, mediante a apresentação de Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT.

Ainda, cabe ao administrador, pois, zelar pela efetiva validade dessas certidões na ocasião da contratação. Recomenda-se ao gestor comprovar ou justificar eventual ausência do cumprimento, por parte da contratada, de exigências de habilitação jurídica e/ou de regularidade fiscal e trabalhista e/ou de qualificação técnica e/ou econômico-financeira estabelecidas, bem como a ausência do cumprimento da exigência de inexistência de impedimentos para contratar com o Poder Público.

A empresa interessada demonstrou sua regularidade fiscal e trabalhista, apresentando as certidões pertinentes, procedendo com a juntada de declarações relativas à sua isenção de eventuais pendências nas áreas mencionadas (id 0470262), atestando a regularidade do fornecedor e a validade das informações.

É preciso destacar que a Administração deve examinar, diante do caso concreto, se o objeto da contratação demanda a exigência de todos os requisitos de habilitação, levando-se em consideração o vulto e/ou a complexidade e a essencialidade do objeto, bem como os riscos decorrentes de sua paralisação em função da eventual incapacidade econômica da contratada em suportar os deveres contratuais, excluindo-se o que entender excessivo.

(vii) Autorização da autoridade competente

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

A autoridade competente, instruído todo o feito, irá decidir, ao final, se há alguma irregularidade a demandar saneamento ou anulação, se há qualquer razão para revogação por conveniência e oportunidade e, caso contrário, em ambos os casos, procederá à autorização da contratação. (SALES, Hugo. Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei 14.133/21 - Comentada por Advogados Públicos / Organizador Leandro Sarai - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 873)

Vale registrar que sob a égide da Lei nº 14.133/21 basta uma única autorização, já que, diferentemente do regime jurídico da Lei n. 8.666/93 que previa a necessidade dos dois atos - reconhecimento e ratificação -, o novel diploma legal trouxe disposição diversa.

Por fim, recomenda-se seja o ato de autorização da contratação direta disponibilizado em sítio eletrônico oficial (Portal Nacional de Contratações Públicas), nos termos do art. 6º, LII; 174, I e § 2º, III, todos da Lei nº 14.133/2021.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em virtude da fundamentação delineada acima, esta Advocacia-Geral, pelo que consta aos autos, **OPINA pela legalidade da inexigibilidade de licitação** em análise, visto que a legislação permite a inexigibilidade nos casos de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, a exemplo de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (artigo 74, III, f, da Lei 14.133/2021), **devendo serem observadas as seguintes condicionantes:**

a) autorização da autoridade competente;

b) publicação do extrato da contratação em diário oficial;

c) disponibilização de cópia do contrato no sítio eletrônico oficial da Assembleia Legislativa;

d) disponibilização do ato de autorização da contratação direta no Portal Nacional de Contratações Públicas;

Eis o parecer.

Ao Advogado-Geral para ciência e ratificação.

(assinado eletronicamente)
GABRIEL FERREIRA DE ANDRADE
Estagiário – ALE/RO

(assinado eletronicamente)
ARTHUR FERREIRA VEIGA
Advogado da 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 13/06/2025, às 17:27, 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 **0473721** e o código CRC **5C42E56F**.