

Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0843850/2026/ADV-GERAL/ADV-VEIGA/ALERO

Da: ADV-GERAL/ADV-VEIGA

Para: SEC-GERAL

Processo nº: 100.022.000108/2026-36

EMENTA: Direito administrativo. Contratação direta. Inexigibilidade de licitação. Contratação de curso de capacitação. Aquisição de 02 (duas) inscrições para participação de servidores da Secretaria de Planejamento e Orçamento e da Secretaria de Finanças da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia na 4ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas da ABOP. Contratação da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP. 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 docente e consultivo especializado e aderência do conteúdo às atribuições da Secretaria de Planejamento e Orçamento e da Secretaria de Finanças. Notória especialização demonstrada pela atuação institucional da entidade no aperfeiçoamento das técnicas de planejamento, orçamento, administração financeira e contratações públicas, bem como pela qualificação de seu corpo docente e consultivo. Justificativa de preços baseada no edital do evento, pesquisa de preços, notas de empenho de contratações semelhantes e atestados 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, da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, para aquisição de 02 (duas) inscrições destinadas à participação de servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia na 4ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas da

ABOP, a ser realizada no período de 10 a 14 de agosto de 2026, em formato presencial, na cidade de Brasília/DF.

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 de servidores da Secretaria de Planejamento e Orçamento e da Secretaria de Finanças no referido evento de capacitação. Segundo o item 6.5 do Termo de Referência (TR), a programação do evento contempla temas diretamente relacionados às atividades desenvolvidas no âmbito da Administração Pública, tais como Lei de Responsabilidade Fiscal, orçamento público, governança orçamentária, processo legislativo orçamentário, emendas parlamentares, Lei nº 14.133/2021, planejamento das contratações, gestão e acompanhamento de contratos, inteligência artificial aplicada à execução orçamentária e financeira, SIAFI, Tesouro Gerencial, programação financeira, descentralização de recursos e demais matérias correlatas.

A documentação instrutória registra, ainda, que a participação no evento permitirá a atualização técnica dos servidores, o intercâmbio de experiências com outros órgãos públicos, o acesso a boas práticas administrativas e a incorporação de conhecimentos aplicáveis às rotinas internas da Assembleia Legislativa, com reflexos positivos na eficiência, economicidade, segurança jurídica, governança e qualidade da gestão dos recursos públicos, conforme item 6.6 do TR.

Verifica-se, ainda, que o edital (id. 0824491) apresentado estabelece o valor unitário de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por inscrição, perfazendo o valor global da contratação de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para as duas inscrições. A programação orçamentária foi indicada pela Secretaria de Planejamento e Orçamento.

Registra-se, por oportuno, que o processo encontra-se instruído com o Documento de Oficialização da Demanda (id. 0824317), a proposta comercial/edital (id. 0824491), os documentos destinados à comprovação da notória especialização da entidade promotora (id. 0826658), a justificativa de preços (ids. 0828490, 0828493 e 0828498), o Termo de Referência (id. 0824505), bem como os demais documentos necessários à instrução da contratação direta, reunindo, assim, 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 epigrafados 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, ressaltando-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 destinadas à participação de servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia na 4ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, a ser realizada no período de 10 a 14 de agosto de 2026, em formato presencial, na cidade de Brasília/DF.

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 dos servidores participantes, mediante capacitação voltada às áreas de administração orçamentária, financeira e de contratações públicas, abrangendo temas relacionados ao orçamento público, à Lei de Responsabilidade Fiscal, à governança orçamentária, ao planejamento das contratações, à Lei nº 14.133/2021, à gestão contratual, à execução orçamentária e financeira, ao SIAFI, ao Tesouro Gerencial e à utilização de ferramentas tecnológicas aplicadas à Administração Pública.

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 entidade 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 das temáticas relacionadas ao planejamento governamental, ao orçamento público, à administração financeira ou às contratações públicas, matérias que, isoladamente consideradas, podem 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 servidores da Secretaria de Planejamento e Orçamento e da Secretaria de Finanças da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia na 4ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, cuja programação foi estruturada para proporcionar abordagem integrada acerca do planejamento, orçamento, administração financeira, governança, controle e contratações públicas, mediante palestras e oficinas presenciais voltadas ao aprofundamento técnico de temas diretamente relacionados às atribuições desempenhadas pelas unidades participantes, conforme itens 2.5 e 3.1 do Termo de Referência.

.Trata-se, pois, de formação especializada que não se resume à participação em curso genérico sobre orçamento público ou administração financeira. Conforme consignado nos itens 2.3 e 2.4 do Termo de Referência, a capacitação contribuirá, no âmbito da Secretaria de Planejamento e Orçamento, para o aperfeiçoamento das rotinas de programação, acompanhamento e avaliação da execução orçamentária, da análise técnica de demandas relativas à adequação orçamentária, disponibilidade de dotação, compatibilidade com os instrumentos de planejamento e instrução de processos de despesa. No âmbito da Secretaria de Finanças, permitirá o fortalecimento das atividades relacionadas à execução financeira, programação de pagamentos, controle de desembolsos, conformidade dos registros, gestão fiscal e integração das informações financeiras com o planejamento orçamentário da Casa.

Desse modo, a singularidade do objeto está diretamente vinculada ao conjunto formado pela programação do evento, pela metodologia que integra palestras e oficinas de trabalho, pela aderência dos

conteúdos às atribuições exercidas pelas Secretarias de Planejamento e Orçamento e de Finanças e pelos resultados institucionais pretendidos com a capacitação. Conforme destacado nos itens 2.6 e 2.7 do Termo de Referência, a contratação mostra-se pertinente diante da crescente complexidade das rotinas de planejamento, orçamento, execução financeira e contratações públicas, permitindo a atualização permanente frente às alterações normativas, aos entendimentos jurisprudenciais e às orientações dos órgãos de controle, além de possibilitar o intercâmbio de experiências com outros órgãos públicos, a identificação de boas práticas e o aprimoramento dos fluxos internos da Administração, com reflexos positivos na eficiência, segurança jurídica, economicidade, governança, integração entre áreas e qualidade das entregas institucionais.

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 e da aderência da capacitação às necessidades específicas das Secretarias de Planejamento e Orçamento e de Finanças da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

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 atuação institucional da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, enquanto entidade voltada ao aperfeiçoamento da gestão pública nas áreas de planejamento, orçamento, administração financeira e contratações públicas; de outro, a qualificação técnica do corpo docente e consultivo responsável pela programação da 4ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas.

No plano institucional, verifica-se que a contratação será formalizada com a Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, entidade responsável pela organização e realização da 4ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas. Conforme a Declaração de Notória Especialização (id. 0826658), a entidade possui como objetivos institucionais o aperfeiçoamento das técnicas orçamentárias do setor público, além de participar, como representante do Brasil, da Asociación Internacional de Presupuesto Público – ASIP, principal organismo internacional de orçamento público vinculado à Organização das Nações Unidas – ONU, circunstâncias que evidenciam a pertinência entre sua

atuação institucional e o objeto da presente contratação. Ademais, a ABOP possui como sócio institucional o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, existindo convergência do programa de trabalho daquela Pasta com a linha de atuação da ABOP.

Os autos também contêm dois atestados de capacidade técnica emitidos em favor da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP. O primeiro, expedido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – IFBA (id. 0828486), certifica a realização da 1ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas da ABOP, ocorrida no período de 4 a 8 de novembro de 2024, com carga horária de 40 (quarenta) horas, registrando que a capacitação proporcionou a atualização técnica dos servidores participantes mediante conteúdos voltados à área de orçamento público, tendo os serviços sido executados de forma satisfatória, sem qualquer registro que desabonasse a conduta, a competência técnica ou a responsabilidade da entidade. O segundo, emitido pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSEH (id. 0828488), atesta a execução do Curso de Administração Orçamentária e Financeira – AFO, realizado na modalidade ao vivo e on-line, objeto da Inexigibilidade de Licitação nº 39/2021, no valor global de R\$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais), consignando que a ABOP cumpriu satisfatoriamente todas as obrigações contratuais, com desempenho adequado e plena execução do objeto contratado.

No tocante aos profissionais responsáveis pela execução da capacitação, verifica-se que a programação oficial do evento contempla palestras e oficinas ministradas por especialistas nas áreas de planejamento, orçamento, administração financeira, contratações públicas, controle, inteligência artificial aplicada à gestão pública e sistemas estruturantes da Administração Pública Federal, cujos currículos foram acostados aos autos (id. 0836594), evidenciando formação acadêmica, experiência profissional e produção técnica compatíveis com as temáticas desenvolvidas durante o evento.

Os elementos constantes dos autos demonstram, ainda, que a escolha do corpo docente observa critérios técnicos e curriculares, reunindo profissionais com experiência na Administração Pública, na docência, na produção de obras técnicas e na atuação prática em matérias relacionadas ao planejamento governamental, orçamento público, administração financeira, contratações públicas, controle e gestão fiscal, assegurando aderência entre a qualificação dos instrutores 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 entidade promotora e da reconhecida qualificação de seu corpo docente e consultivo. No caso em exame, a experiência institucional da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, aliada à notória especialização dos profissionais responsáveis pela programação técnico-científica do evento, 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 dos autos, a contratação possui valor global de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), correspondente à aquisição de 02 (duas) inscrições para participação de servidores da Secretaria de Planejamento e Orçamento e da Secretaria de Finanças da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia na 4ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP. 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 e eventual instrumento substitutivo façam referência expressa ao Termo de Referência, à proposta comercial e ao processo administrativo, de modo a assegurar a vinculação da contratada às obrigações assumidas nos autos, especialmente quanto à data, local, duração mínima, tema da palestra, preparação técnica prévia, materiais audiovisuais exclusivos, emissão de nota fiscal, manutenção das condições de habilitação, impossibilidade de subcontratação em razão da natureza personalíssima do objeto e responsabilidades da contratada.

Registre-se, ainda, por cautela, que a Nota de Empenho e os documentos de formalização devem ser conferidos quanto à correção dos dados cadastrais da contratada, do número do processo administrativo, da representação empresarial, do valor global, do objeto, da data de realização da palestra, da responsabilidade pelo transporte aéreo e da vinculação ao Termo de Referência e à proposta comercial efetivamente aprovados nos autos, a fim de evitar a reprodução de dados contraditórios ou oriundos de documentos desatualizados.

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 0824317/2026-ALE/SEC-PLAN, no qual constam a identificação da área requisitante, a descrição da necessidade administrativa, o objeto da contratação, a justificativa da necessidade, a justificativa da quantidade, o alinhamento ao Plano de Contratações Anual, a motivação da contratação, o valor estimado, os resultados pretendidos, a matriz preliminar de riscos, a previsão de início da contratação e a indicação da equipe de planejamento

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.

(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 da palestra na data previamente definida, não vislumbro hipótese obrigatória de formulação de análise de riscos mais complexa, sem prejuízo de eventual juízo administrativo em sentido diverso, devidamente motivado.

De todo modo, verifica-se que o Documento de Oficialização de Demanda apresentou matriz de risco preliminar, apontando como principal risco a não efetivação da contratação das inscrições no prazo previsto, com potencial de ocasionar a perda da oportunidade de participação no evento, a desatualização técnica dos servidores e a redução do acesso a conteúdos especializados nas áreas de planejamento, orçamento, finanças e contratações públicas.

(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 as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021. No caso concreto, verifica-se dos autos a existência de Termo de Referência (id. 0824505), no qual constam as condições gerais da contratação, fundamentação e descrição da necessidade, requisitos da contratação, forma de execução do objeto, fundamentação da escolha do fornecedor, justificativa de preço, modelo de gestão, valor da contratação, dotação orçamentária, recebimento do objeto, obrigações da contratada e da contratante, pagamento, infrações e sanções, habilitação e qualificação técnica, descrição da solução como um todo, formalização por Nota de Empenho, e considerações finais, o que demonstra atendimento aos critérios principais da legislação.

(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 iguais ou 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 no Edital da 4ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas da ABOP, o qual prevê o valor unitário da taxa de inscrição em R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por participante, perfazendo o montante global de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) para a participação de 02 (dois) servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

Ademais, foram acostadas aos autos 03 (três) notas de empenho, dentre elas a emitida pela Universidade Federal de Juiz de Fora (id. 0828490), referente à participação de 02 (dois) servidores no mesmo evento, no valor global de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), correspondente ao valor unitário de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) por participante. O mesmo valor unitário está presente na Nota de Empenho emitida pela Justiça Federal de Primeiro Grau – MT (id. 0828493) e pelo IFAM – Campus Lábrea (id. 0828498), circunstância que evidencia a uniformidade do preço praticado pela entidade e reforça, em tese, a compatibilidade e a razoabilidade do valor proposto.

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 assegura a participação dos servidores em toda a programação oficial do evento, composta por palestras e oficinas presenciais, com carga horária de 40 (quarenta) horas, bem como o acesso às apresentações e a emissão de certificado de participação, abrangendo conteúdos técnicos relacionados ao planejamento governamental, orçamento público, administração financeira, contratações públicas, governança, controle e utilização de sistemas estruturantes da Administração Pública, conforme previsto no Edital e no Termo de Referência.

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 do palestrante.

(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. 0824505) 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\$ 5.000,00 (cinco mil reais).

Ademais, a Secretaria de Planejamento e Orçamento, por meio da emissão do Pré-Empenho nº

2026PE000153, 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. 0838036, 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 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.0838047), não tendo sido identificados impedimentos à contratação da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP.

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 Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP sustenta-se, em tese, na conjugação de fatores objetivos e subjetivos juridicamente relevantes, quais sejam, sua atuação institucional voltada ao aperfeiçoamento das técnicas de planejamento, orçamento, administração financeira e contratações públicas; a realização da 4ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas; a natureza predominantemente intelectual da capacitação; a metodologia adotada, composta por palestras e oficinas de aprofundamento técnico; a qualificação de seu corpo docente e consultivo; a aderência da programação às atribuições desempenhadas pelas Secretarias de Planejamento e Orçamento e de Finanças; além da compatibilidade entre a solução de capacitação ofertada e a necessidade

institucional apontada pela Administração.

Tais circunstâncias, quando examinadas em conjunto, demonstram adequação especial do contratado 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 participação dos servidores Rafael Figueiredo Martins Dias e Natália Gago Castoldi na 4ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas da ABOP, conforme id 0835545. Além disso, constam dos autos a autorização do Termo de Referência (id. 0824505) pelo Secretária-Geral, bem como o encaminhamento (id.0838146) para adoção das providências necessárias à emissão do respectivo pré-empenho, 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 da empresa da Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP, inscrita no CNPJ nº 00.398.099/0001-21, para a aquisição de 02 (duas) inscrições destinadas à participação dos servidores Rafael Figueiredo Martins Dias e Natália Gago Castoldi na 4ª Semana de Administração Orçamentária, Financeira e de Contratações Públicas da ABOP, a ser realizada no período de 10 a 14 de agosto de 2026, em Brasília/DF, com carga horária de 40 (quarenta) horas, no valor global de R\$ 5.000,00 (cinco mil 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 20/07/2026, às 16:47, 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 20/07/2026, às 20:51, 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 **0843850** e o código CRC **B2C7ADB2**.

Referência: Processo nº 100.022.000108/2026-36

SEI nº 0843850

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

Site www.al.ro.leg.br