



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

PROCESSO: 0000308-71.2023.6.22.8000.

INTERESSADO: SEDES/COEDE.

ASSUNTO: Inexigibilidade – Contratação de Capacitação - Treinamento do "**Sistema Comprasnet Contratos**" - Análise.

PARECER JURÍDICO Nº 29 / 2023 - PRES/DG/SAOFC/AJSOFC

I – RELATÓRIO

01. Trata-se de processo administrativo instaurado pela Seção de Educação e Desenvolvimento Organizacional SEDES/COEDE, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para a realização do treinamento do "**Sistema Comprasnet Contratos**", por meio de aulas síncronas, utilizando *Google Meet* combinado com Ambiente Virtual de Aprendizagem – **AVA da Q-Tec**, para disponibilização de materiais e gravações das aulas pelos participantes (permanência de 06 meses), para uma turma de até 30 servidores do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, que será ministrado em 04 (quatro) dias, datas prováveis: 17 a 20 de abril de 2023, com carga horária de 16 horas por turma contratada. No Documento de Formalização da Demanda - DFD n. 10/2023, a unidade define os contornos gerais da contratação com inexigibilidade de licitação ([0976519](#)).

02. Registra-se que o pedido da contratação foi elaborado pelas regras do regime jurídico da Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021, aplicável a este Tribunal pela regulamentação que consta da Instrução Normativa TRE-RO n.9, de 11/10/2022, publicada no DJE TRE-RO n. 250, de 05/09/2022 e de observância obrigatória neste Órgão para os processos instaurados a partir de 07/11/2022 ([0934832](#)).

03. Por meio do Despacho n. 315/2023 ([0976573](#)), o Secretário da SAOFC analisou que, de acordo com as justificativas apontadas no DFD, a contratação **não** exigiria a instituição de Equipe de Planejamento da Contratação e Equipe de Gestão e Fiscalização de Contrato, bem como a elaboração de Estudo Técnico Preliminar e Mapa de Riscos. Assim, com fundamento no § 3º, § 3º da IN TRE-RO n. 9/2022 e encaminhou o processo à SSEDES para elaboração do Termo de Referência, realização de pesquisa de preços e elaboração da Informação Conclusiva do Valor Estimado da Contratação - ICVEC.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

04. Para cumprimento do referido despacho e instrução do feito, foram juntados os seguintes documentos ao processo:

I - Proposta comercial dos serviços pretendidos, apresentada pela empresa GLEICE DE SOUZA SILVA - Q-TEC Informática e Treinamentos - CNPJ 30.135.801/0001-25, no valor total de **R\$ 18.900,00** (dezoito mil e novecentos reais), juntada no evento [0976983](#);

II - Cópia do espelho de consulta ao SICAF com comprovação da regularidade mínima para contratar com a Administração Pública Federal: Certificado de Regularidade do FGTS – CRF; regularidade fiscal e trabalhista federal e Certidão Negativa do CNJ ([0977002](#));

III - Informação Conclusiva do Valor Estimado da contratação direta ([0977006](#));

IV - Termo de Referência n. 14/2023-SEDES ([0977475](#)), que reproduz as regras da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, sobre o qual a proponente manifestou ciência e concordância ([0977246](#))) e o Secretário da SGP registrou **aquiescência** por meio do Despacho n. 62/2023-SGP ([0977644](#)).

05. Por meio do Despacho n. 350/2023 ([0977644](#)), o Secretário da SAOFC determinou a remessa do processo à COFC para programação orçamentária, à SAC para análise do termo de referência e seus anexos e, por fim, a esta Assessoria Jurídica para emissão de parecer.

06. A programação orçamentária para a despesa foi juntada no evento [0978943](#), oportunidade em que a SPOF, em cumprimento ao disposto no **art. 16, II, c/c o § 4º, I do mesmo art., ambos da LC nº 101/2000 – LRF**, informou que a despesa pretendida pela Administração está adequada e compatível orçamentária e financeiramente com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias referentes a este exercício financeiro.

07. A Seção de Apoio às Contratações (SAC) concluiu sua análise nos seguintes termos ([0979468](#)):

3- Como já registrado nesta análise, comprovou-se a regularidade da empresa **GLEICE DE SOUZA SILVA**, CNPJ: **30.135.801/0001-25**, para contratar com a Administração Pública.

4- Após a análise formal, verifica-se que a **FASE DE PLANEJAMENTO, a PESQUISA DE PREÇOS - ESTIMATIVA DA DESPESA** e o referido **TERMO DE REFERÊNCIA - CONTRATAÇÃO DIRETA Nº 14/2023 - PRES/DG/SGP/COEDE/SEDES** ([0977475](#)), complementado pela proposta juntada no evento ([0976983](#)), encontram-se em consonância com as normas gerais de contratações estabelecidas pelo art. 72 c/c art. 74, caput, da Lei 14.133/2021, para **contratação direta por inexigibilidade de licitação**, a ser analisada pela



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Assessoria Jurídica da SAOFC, nos termos do art. 26, inciso V, da IN n. 009/2022-TRE-RO.

08. Assim instruídos, vieram os autos para análise jurídica. **É o necessário relato.**

II – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

09. Inicialmente, convém ressaltar que este parecer utiliza como base os elementos que constam nestes autos (Processo SEI n. 0000308-71.2023.6.22.8000) até a presente data. Ressalte-se que, conforme art. 58-A, inciso I c/c XI, do Regimento Interno do Corpo Administrativo do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia, com redação dada pelo Resolução TRE-RO n. 11/2022, e demais atos normativos regulamentadores das atividades dos Assessores Jurídicos, é responsabilidade desta Assessoria prestar consultoria jurídica, de forma imparcial, aos atos praticados no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia – TRE/RO.

10. Por sua vez, no regime jurídico da **Lei n. 14.133/2021**, encontram-se as seguintes regras no tocante à atuação da Assessoria Jurídica nos processos de contratação:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará **controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação**.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

III - (VETADO).

§ 2º (VETADO).

§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no [art. 54](#).

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração **também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas**, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. (sem destaques no original)

11. O presente parecer restringir-se-á aos aspectos jurídicos dos documentos e elementos que instruem a fase de planejamento da contratação, com base nas peças constantes dos autos, não adentrando no



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

mérito técnico e administrativo, salvo patente ilegalidade. Isso não significa, porém, que não poderão ser tecidas considerações e recomendações a respeito da motivação dos atos para melhor embasá-los. Até porque, na forma do **art. 169 da Lei n. 14.133/2021**, as unidades de assessoramento jurídico, ao lado do controle interno do órgão, **integram a segunda linha de defesa** na busca de práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo. A manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem praticados.

III – ANÁLISE JURÍDICA

3.1 PRELIMINARMENTE - Da possibilidade de contratação direta capacitações de pessoal por inexigibilidade de Licitação

12. Como relatado, trata-se de pretensão da Seção de Educação e Desenvolvimento Organizacional SEDES/COEDE, que tem como objeto a contratação de empresa especializada para a realização do treinamento do "**Sistema Comprasnet Contratos**", por meio de aulas síncronas, utilizando *Google Meet* combinado com Ambiente Virtual de Aprendizagem – **AVA da Q-Tec**, para disponibilização de materiais e gravações das aulas pelos participantes (permanência de 06 meses), para uma turma de até 30 servidores do Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia. Assim, tratando-se de evento de capacitação de pessoal, a unidade demandante aponta a possibilidade de contratação direta da empresa proponente com inexigibilidade de licitação com fundamento no **art. 74, III, "f", da Lei n. 14.133/2021**, veja-se:

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;

(...)



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

§ 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. (sem destaques no original)

13. Como visto, a regra legal transcrita **não é genérica**. O legislador estabeleceu a comprovação de **notória especialização** de profissionais ou das empresas para configurar a inexigibilidade de licitação nas contratações de serviços técnicos especializados de **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal**. No entendimento desta Assessoria Jurídica, a "**notória especialização**" deve ser demonstrada pelos elementos explicitados no **§ 3º do art. 74 da LLC**. Para tanto, a sedes cuidou de registrar no TR os elementos entendidos como suficientes para a demonstração da notória especialidade do profissional indicado para ministrar o treinamento, veja-se:

3.3. Da escolha do notório especialista:

3.3.1. Para a execução do presente objeto, optou-se pelo instrutor **Heles Resende Silva Júnior**, currículo evento [0976994](#), que é o criador do sistema Conta, o qual se tornou o Comprasnet Contratos. Sua experiência como instrutor em treinamentos na área de tecnologia, em especial no sistema a ser utilizado, o qualificam como **notório especialista** na matéria. Também teve ótima avaliação quando ministrou o mesmo treinamento nesta área para servidores de outros Regionais.

3.4. Quanto ao princípio da singularidade do objeto. O mesmo foi suprimido pelo legislador na lei 14.133/2021, conforme já reconhecido pelo STJ em AgRg no No Habeas Corpus Nº 669.347-SP (2021/0160441-3).

3.5. Considerando que a escolha se insere no campo da discricionariedade, e em conformidade com o §3º, do art. 74, entende-se que a profissional escolhida reúne todas as condições e atributos que permitem inferir que a mesma é a mais adequada à plena satisfação dos objetivos colimados.

14. Tendo em vista - conforme a própria unidade afirma no item 3.5 do TR - que a escolha do profissional com notória especialidade se insere no campo de sua discricionariedade, sem adentrar no mérito da formação e experiência do instrutor indicado, tem-se como atendido o referido requisito legal, ao menos sob o aspecto formal. Registre-se que, no regime da **Lei n. 8.666/93**, eram exigidos na redação de seu **art. 13**, não um, mas dois requisitos, a saber: natureza singular e notória especialização. Contudo, já se consolidara o entendimento jurisprudencial do **TCU** que afastava ambos, dispensando a demonstração da singularidade do curso ou



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

da notoriedade do instrutor/empresa, quando o evento de capacitação fosse ofertado por cursos abertos ou mesmo *in company*. Veja-se:

[...]

45. Retomando à proposta de decisão em estudo, consideramos desnecessário firmar entendimento quanto à inexigibilidade de licitação para inscrição de servidores em cursos abertos a terceiros.

46. Os cursos abertos para os quais não cabe licitação são aqueles inusitados, quer por não haver previsão de sua reposição, quer pela indiscutível notoriedade do instrutor, ou ainda aqueles oferecidos por uma única empresa. Em todos os casos o texto da Lei é suficientemente claro: há inviabilidade de competição. ” **Decisão TCU 439/1998-Plenário – Ministro Adhemar Paladini Ghisi.**

15. Ressalte-se que a jurisprudência pátria, principalmente da Corte de Contas da União, tem abrandado de forma sistemática e substancial a verificação dos requisitos legais permissivos da inexigibilidade. Cita-se, a respeito, trecho do voto do **Ministro Adhemar Paladini Ghisi, proferido nos autos do TC 000.830/98-4:**

A aplicação da lei deve ser compatível com a realidade em que está inserida, só assim o direito atinge seus fins de assegurar a justiça e a equidade social. Nesse sentido, defendo o posicionamento de que a inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, fato que pode e deve evoluir no ritmo das mudanças que certamente ocorrerão no mercado, como aperfeiçoamento das técnicas de elaboração de manuais padronizados de ensino. Essa evolução deve ser acompanhada tanto pelos gestores como pelos órgãos de controle, no âmbito de suas atuações. Assim desponta, a meu ver, com clareza que a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, na atualidade é regra geral, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador. **Destarte, partilho do entendimento esboçado pelo Ministro Carlos Átila no sentido do reconhecimento de que há necessidade de assegurar ao administrador ampla margem de discricionariedade para escolher e contratar professores ou instrutores. Discricionariedade essa que deve aliar à necessidade administrativa à qualidade perseguida, nunca a simples vontade do administrador.** Pois, as contratações devem ser, mais do que nunca, bem lastreadas, pois não haverá como imputar à legislação, a culpa pelo insucesso das ações de tratamento do órgão sob sua responsabilidade. - (DOU de 23.07.1998) - (sem grifo no original)

15. Em resumo, nos termos da **Decisão do TCU n. 654/2004 — Plenário (TC 010.583/2003-9)**, a inscrição de servidores em cursos abertos ministrados por empresas especializadas enquadra-se na hipótese de inexigibilidade de licitação, *in verbis*:

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

Considerar 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 cursos abertos a terceiros enquadra-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. (sem grifo no original)



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

16. Como visto a pretensão se amolda aos limites definidos nas referidas decisões. Isso porque se busca a capacitação de servidores deste Tribunal, vinculada ao planejamento estratégico do órgão e tem por finalidade contribuir para que os objetivos e metas institucionais sejam alcançados. A capacitação contribui para a consecução do objetivo estratégico: **aperfeiçoamento da gestão de pessoas**. Por seu turno, tem-se que o entendimento do TCU sobre a possibilidade de dispensar a demonstração da notória especialização do instrutor ou da empresa quando se tratar de contratação direta de evento de capacitação aberta, embora formatado na vigência da Lei n. 8.666/93, **não encontra qualquer vedação no regime da Lei n. 14.133/2021, sendo plenamente compatível com seus princípios e regras.**

17. Nessa linha, esta Assessoria Jurídica entende possível, realizar a contratação direta, com inexigibilidade de licitação, do evento de capacitação pretendido pela SEDES, consistente na realização do evento de treinamento sobre o "**Sistema Comprasnet Contratos**" ofertado pela proponente, **com fundamento no art. 74, III, "f", da Lei n. 14.133/2021.** Diz-se a priori porque deverão ainda serem verificados o cumprimento dos requisitos legais de caráter genérico, aplicáveis a todas as contratações diretas, quais sejam: **a)** a razão da escolha do fornecedor; e **b)** a justificativa do preço (**art. 72, incisos VI e VII, da Lei n. 14.133/2021**), o que se verá adiante neste parecer.

3.2 Da verificação do cumprimento dos requisitos legais da fase preparatória da contratação

18. De acordo com o **art. 18 da Lei n. 14.133/2021**, a fase **preparatória** do processo licitatório é caracterizada pelo **planejamento** e deve compatibilizar-se com o **plano de contratações anual** também disciplinado por essa norma, devendo abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação por meio de diversos instrumentos listados nesse dispositivo.

19. Contudo, o caso em análise não busca a realização de um certame licitatório, de maior complexidade. Trata-se da via da contratação direta, por **inexigibilidade de licitação** em razão de ausência de competição para o objeto pretendido, porque prestado de forma exclusiva por um único fornecedor. Para hipóteses como tais a **Lei n. 14.133/2021** elencou os documentos que devem instruir o processo de contratação. Veja-se:



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

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.

20. Para regulamentar o referido comando legal, no âmbito deste Tribunal foi editada a **Instrução Normativa TRE-RO n. 9/2022**, que disciplina as regras e procedimentos para as contratações diretas realizadas por inexigibilidade e dispensa de licitação. Assim, de igual forma, o referido normativo também dispõe:

CAPÍTULO II

PLANEJAMENTO

Art. 3º O planejamento das contratações realizadas por meio de inexigibilidade e dispensa de licitação será composto pelos seguintes documentos, quando não dispensados parcialmente na forma regulada por esta instrução normativa:

I - Documento de Formalização da Demanda/Solicitação de Contratação;

II - Formulário de Instituição da Equipe de Planejamento da Contratação;

III - Estudo Técnico Preliminar;

IV - Mapa de Riscos;

V - Estimativa da Despesa, a ser apurada por meio de pesquisa de preços e registrada na Informação Conclusiva do Valor Estimado da Contratação (ICVEC), documento padronizado pelo TRE-RO no Anexo V deste normativo;

VI - Termo de Referência ou Projeto Básico e Projeto Executivo;

VII - Indicação e Ciência de Equipe de Gestão e Fiscalização de Contrato, quando houver.

§ 1º O planejamento das contratações compete às unidades demandantes e, quando houver designação, às equipes de planejamento das contratações, às quais incumbe a elaboração dos documentos indicados no caput.

§ 2º A elaboração dos documentos previstos nos incisos I, V e VI do caput é obrigatória para todas as contratações diretas, exceto na ocorrência das situações



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

previstas no inciso VIII do artigo 75 da Lei n. 14.133/2021, para as quais a elaboração poderá ser dispensada, sem prejuízo da observância, naquilo que aplicável, do § 6º desse dispositivo legal.

§ 3º A elaboração dos documentos previstos nos incisos II, III, e IV do caput é facultativa, a critério da unidade demandante ou decidido pelo titular da Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças (SAOFC), conforme a especificidade do objeto, a complexidade da contratação ou outros elementos que a justifiquem, registrados expressamente no processo, nos quais devem ser considerados a redução de custos da contratação (art. 21, VI, da Resolução TSE n. 23.702/2022).

§ 4º A elaboração do documento previsto no inciso II do caput é obrigatória nas contratações cujo planejamento contenha estudos técnicos preliminares e mapa de riscos, quando a complexidade assim exigir.

§ 5º A elaboração do documento previsto no inciso VII do caput será adotada nas contratações formalizadas mediante termo de contrato, quando a complexidade assim exigir.

§ 6º O planejamento da contratação poderá, a critério da unidade demandante ou da equipe designada, conter outros documentos considerados necessários à instrução processual.

§ 7º O gestor da unidade demandante deverá, como condição para o encaminhamento do processo à SAOFC, manifestar expressa concordância com os termos da contratação proposta.

21. Como visto pelos dispositivos acima que estabelecem os documentos da fase de planejamento das contratações diretas, cuja análise será realizada de forma individual neste parecer:

I - Poderão ser dispensados de forma justificada:

- a) a equipe de planejamento da contratação;
- b) o Estudo Técnico Preliminar; e
- c) o mapa de riscos;
- d) Equipe de Gestão e Fiscalização de contrato.

II - Por sua vez, são obrigatórios a todas elas:

- a) Documento de Formalização da Demanda/Solicitação de Contratação;
- b) Estimativa da Despesa; e
- c)) Termo de Referência ou Projeto Básico e Projeto Executivo.

3.2.1 Da análise dos elementos do Documento de Formalização da Demanda - DFD (Solicitação de Contratação):



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

22. O Documento de Formalização da Demanda/Solicitação de Contratação está disciplinado pelo art. 4º da IN TRE-RO n. 9/2022, que o padroniza na forma de seu anexo IV, documento utilizado pela SEDES para o registro de sua demanda ([0976519](#)). Verifica-se que todos os elementos exigidos pelo referido regulamento foram informados pela unidade demandante. Destaca-se que nas **informações adicionais** a unidade justificou a dispensa de equipe de planejamento, estudo técnico preliminar, mapa de riscos da contratação e Equipe de Gestão e Fiscalização de contrato, basicamente por se tratar de contratação singela, não havendo complexidade para a elaboração dos documentos e risco evidenciado na execução do contrato.

23. Também afastou o processamento da contratação por **dispensa eletrônica**, prevista nos arts. 28 e segs da IN TRE-RO n. 9/2022. Por certo, não haveria mesmo possibilidade de adotar-se essa via para as inexigibilidades de licitação, vez que aquela ferramenta pressupõe a existência de disputa entre os fornecedores potenciais, o que não ocorre nessas circunstâncias. Aliás, os incisos do art. 28 do referido regulamento, ao listar as hipóteses nas quais poderão ser adotadas o sistema de cotação eletrônica, nelas acertadamente não incluiu os casos de inexigibilidade de licitação. Por isso, a possibilidade de estimativa de preços realizada concomitantemente à seleção da proposta economicamente mais vantajosa resta prejudicada nas situações de inexigibilidade de licitação.

24. Nesses termos, esta unidade conclui pela adequação legal do Documento de Formalização da Demanda - DFD ao regime da Lei n. 14.133/2021 e às regras da IN TRE-RO n. 9/2022.

3.2.2 Da análise da Estimativa da Despesa:

25. como registrado no item 17 deste parecer, a possibilidade de a Administração contratar diretamente não a isenta de comprovar a regularidade dos preços e desconsiderar propostas excessivas ou inexequíveis. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU é firme em indicar que a realização de pesquisa de preços, previamente à fase externa da licitação, é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive para os casos de dispensa e inexigibilidade para cumprimento dos requisitos legais de caráter genérico, aplicáveis às contratações diretas, quais sejam: a) a **razão da escolha do fornecedor**; e b) a **justificativa do preço** (art. 72, incisos VI e VII, da Lei n. 14.133/2021).



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

26. Quanto à escolha do fornecedor, já foi apontado pelos itens 13 e 14 deste parecer que ela se deu em razão da **notória especialização** do profissional que ministrará a capacitação, comprovada pela descrição de sua formação registrada no item 3.3 do TR. Tais elementos, como dito, cumprem o requisito legal para a caracterização da inexigibilidade competitiva, na forma do **inciso III, "f" c/c § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021**.

27. Quanto à justificativa do preço, tem-se que neste Tribunal as regras da estimativa da despesa estão disciplinadas pelo **art. 9º e sgs da IN TRE-RO n. 9/2022**, que utiliza, por meio de seu Anexo V, documento padronizado, denominado de **INFORMAÇÃO CONCLUSIVA DO VALOR ESTIMADO**, elaborado em harmonia com o disposto no **art. 23 da Lei n. 14.133/2021**, atualmente regulamentado pela **Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021**. No caso em análise o referido documento foi juntado ao processo no evento [0976519](#) e demonstra que o preço proposto pela proponente dos serviços está compatível com os preços recentes contratados pelo TRE-RO para eventos similares. Aliás, extremamente inferiores a esses patamares, veja-se:

(...)

Utilizada a MÉDIA DE PREÇOS da hora de outros Cursos / Congressos / Treinamentos recentemente contratados pelo TRE-RO: O valor ofertado para este evento ficou em 29,99% da média dos Cursos / Congressos / Treinamentos contratados recentemente. Apesar desse percentual revelar uma oscilação, tem-se como razoável para eventos de capacitação, nos quais há diversos aspectos a serem considerados, fato já registrado nesta informação. Assim, é possível dizer que o valor proposto está compatível com os praticados no mercado.

28. Nessa linha, a análise das informações juntadas ao processo e registradas no **INFORMAÇÃO CONCLUSIVA DO VALOR ESTIMADO** revela que a unidade laborou dentro dos limites traçados pela Instrução Normativa SEGES/ME n. 65/2021. Nesses termos, esta unidade conclui pela adequação legal do procedimento de estimativa da despesa ao regime da Lei n. 14.133/2021 e às regras da IN TRE-RO n. 9/2022.

3.2.3 Da análise do termo de referência:

29. O Termo de Referência está disciplinado pelos **arts. 15 e sgs da IN TRE-RO n. 9/2022**, que o padroniza na forma de seu anexo VI, documento utilizado pela SEDES para disciplinar as regras da contratação pretendida ([0977475](#)). Verifica-se que a unidade cuidou de inserir no TR todos os elementos tidos como essenciais, haja vista que alguns deles são



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

dispensáveis, exigidos apenas para determinados objetos ou em função da sua complexidade. Destaca-se:

I - A previsão da contratação no Plano Anual de Contratações de 2023 - Capítulo II;

II - A fundamentação ou justificativa da contratação, com a descrição da notória especialidade da instrutora do evento de capacitação - Capítulo III;

III - A descrição dos requisitos da contratação - Capítulo 5:

Verifica-se que no item 5.1 do TR a EJE-RO informa que o contrato será substituído pela nota de empenho.

Esse situação merece uma análise mais acurada desta Assessoria Jurídica.

A **Lei n 14.133/2021** cuidou da formalização de contratos administrativos a partir do art. 89. No art. 90, todavia, fez menção aos instrumentos equivalentes, substitutivos do contrato. Por sua vez, no art. 95, disciplinou os referidos **instrumentos equivalentes** e, expressamente listou os casos para os quais a Administração poderá dispensar o instrumento de contrato. Vejam-se os referidos dispositivos:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

...

Art. 90. A Administração convocará regularmente o licitante vencedor para **assinar o termo de contrato ou para aceitar ou retirar o instrumento equivalente**, dentro do prazo e nas condições estabelecidas no edital de licitação, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas nesta Lei.

....

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no [art. 92 desta Lei](#).

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). [\(Vide Decreto nº 10.922, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#)



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Como visto, a Lei não incluiu as situações de inexigibilidade no rol das contratações para as quais pode-se dispensar o instrumento de contato, reservando essa simplificação para as dispensa de licitação em razão do valor e compras com entregas imediatas das quais não resultem obrigações futuras.

Ocorre que, no caso em análise, trata-se da prestação de serviços de valor bastante reduzido, **R\$ 18.900,00** (dezoito mil e novecentos reais) e, portanto, dentro do patamar de dispensa legal, atualmente fixado em **R\$ 57.208,33** (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos), de acordo com a atualização de valores estabelecida pelo **Decreto Federal n. 11.317, de 29 de dezembro de 2022**.

Ademais, a leitura das obrigações que constam do **item 7.3 do TR** revelam que não há obrigações futuras derivadas do contrato.

A **jurisprudência do TCU**, formatada no regime da Lei n. 8.666/93, como por exemplo os **Acórdãos 1.234/2018 e 363/2003 - ambos do Plenário e 7.125/2010 - 1ª Câmara**, consolidou-se no sentido da dispensa de instrumento para todas as contratações que não resultem obrigações futuras, principalmente dentro do limite de dispensa em razão do valor, aí incluídas as inexigibilidades de licitação.

Ademais, este órgão sempre promoveu suas contratações na área de treinamento de pessoal sem lavratura de contrato, substituindo-o pela **nota de empenho**, instrumento atualmente também previsto pelo **caput do art. 95 da Lei n. 14.133/21**. De notar-se que a SEDES adota a cautela de enviar ao proponente - previamente à contratação - todas os termos e condições que constam do TR e que serão aplicados aos serviços. Esse procedimento também foi adotado no caso em análise como pode ser comprovado pela ciência do representante da empresa **Gleice de Souza Silva - Q-TEC Informática**, juntada no evento [0977596](#).

Sobre, o tema, veja-se a lição de **Ricardo Alexandre Sampaio**:

Em post anterior, tratamos do dever de ao aplicar a Lei nº 14.133/2021, atentar que as normas jurídicas não se confundem com a simples letra da lei.

Nesta ocasião, mais uma vez destacamos dispositivo da Lei nº 14.133/2021 cuja interpretação literal não se mostra suficiente e adequada para informar o sentido da norma.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

Com base na disciplina do caput do art. 95 da nova Lei de Licitações, o instrumento de contrato será obrigatório. Essa é a regra. Contudo, **cumprir destacar que essa regra não é absoluta, pois o próprio dispositivo legal 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 seguintes hipóteses:**

(...)

Com base em interpretação estritamente literal do disposto no inciso I do art. 95 da Lei nº 14.133/2021, seria possível concluir que o instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses de contratação por dispensa de licitação em razão de valor (art. 75, incisos I e II).

Isso levaria, então, a conclusão, de que se a contratação ocorrer por licitação ou com base em outras hipóteses de contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação, ainda que com valores inferiores aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II), não será possível promover a substituição do instrumento de contrato por outro instrumento hábil, pois o texto da lei faz remissão apenas às hipóteses de “dispensa de licitação em razão de valor”.

Para nós, essa conclusão não faz sentido algum. Ao invés disso, **entendemos que a melhor interpretação da norma contida no art. 95, inciso I da Lei nº 14.133/2021, leva a compreensão de que em se tratando de contratação com valor inferior ao limite admitido para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (R\$ 100.000,00 – art. 75, incisos I; e R\$ 50.000,00 – art. 75, inciso II), independentemente do procedimento adotado para promover a seleção do contratado – licitação ou contratação direta por dispensa e inexigibilidade de licitação, e ainda que a execução não ocorra de forma imediata e integral e da qual resultem obrigações futuras, será possível substituir o instrumento de contrato por outro instrumento hábil.** Explica-se.

A definição da regra segundo a qual “O instrumento de contrato é obrigatório”, privilegia o caráter formal das relações contratuais que envolvem os órgãos e entidades integrantes da Administração Pública. Desse modo, ao adotar o instrumento de contrato para formalizar as relações contratuais, em tese, confere-se maior segurança à Administração contratante, na medida em que esse instrumento registra de forma detalhada as obrigações envolvidas no ajuste.

No entanto, o emprego dessa forma implica, naturalmente, em um nível maior de burocracia, o que, por consequência, impacta negativamente sobre a celeridade dos processos, além de onerar o custo dessas transações.

Considerando esse cenário, naqueles casos em que se verifique a ausência de complexidade técnica, a inexistência de riscos futuros para a Administração contratante e o baixo valor envolvido na contratação, o legislador entendeu ser possível flexibilizar a obrigatoriedade do uso do instrumento de contrato, admitindo que a relação contratual seja formalizada por outro instrumento hábil, mais simples.

Nesses termos, a opção legislativa denota que as hipóteses descritas nos incisos I e II do art. 95 da Lei nº 14.133/2021 mitigam o caráter formal, privilegiando a celeridade e a economia processual.

Sob esse enfoque, fica claro que no inciso I do art. 95 o legislador considerou o caráter econômico da contratação como critério para dispensar a obrigatoriedade da formalização da relação contratual por instrumento de contrato. Significa dizer, sendo o valor do contrato reduzido, não se justifica impor a adoção de forma mais rigorosa para sua celebração.

Sob esse enfoque, ainda que o contrato tenha sido firmado por licitação; por dispensa de licitação, mas com base nas hipóteses previstas nos incisos III e seguintes do art. 75 da Lei nº 14.133/2021; ou por inexigibilidade de licitação,



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

desde que o seu valor seja inferior aos limites admitidos para a contratação direta por dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II), o caráter econômico da contratação justifica dispensar a obrigatoriedade de formalizar esse ajuste por instrumento de contrato.

Já no caso do inciso II do art. 95, o critério empregado pelo legislador para dispensar a obrigatoriedade de formalizar a relação contratual por instrumento de contrato é a ausência de complexidade técnica e a inexistência de riscos futuros para a Administração contratante.

Compreendida a lógica que orienta o dispositivo normativo, a solução que se mostra mais em harmonia com a sistemática definida pelas demais regras da Lei nº 14.133/2021 leva a conclusão de que o seu art. 95 traz duas hipóteses autônomas e independentes, que autorizam substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples:

* independentemente do objeto, do prazo de vigência, da existência ou não de obrigações futuras e da forma empregada para selecionar o contratado (processo licitatório, contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação), será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato possuir valor inferior aos limites para a dispensa de licitação em razão do valor (art. 75, incisos I e II);

* independentemente do valor, será possível substituir o instrumento de contrato por instrumentos mais simples sempre que o contrato consistir na compra de bens com entrega imediata e integral e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica.

Por fim, **essa conclusão afasta, desde logo, qualquer cogitação de interpretação de modo a admitir a substituição do instrumento de contrato apenas nos casos em que do contrato não resulte obrigação futura, pois, fica claro, que essa condição não foi estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.** (A substituição do instrumento de contrato na Lei nº 14.133/2021 - p. 27/10/2021 - <https://zenite.blog>. Sem destaques no original)

Este também é o entendimento do renomado Professor administrativista **Marçal Justen Filho**, veja-se:

(...)

A existência de contratação administrativa

Não é correto reputar que, nas hipóteses em que inexistir instrumentos de contrato, também não haveria um contrato administrativo.

2.1) A irrelevância da forma

A existência do contrato administrativo não depende da forma adotada para sua formalização. Existe contrato administrativo mesmo quando documentado por via da assinatura de uma nota de empenho. Aperfeiçoa-se o contrato administrativo quando completados os atos jurídicos necessários à formalização que exterioriza o acordo de vontades.

(...)

3.2) a inter-relação entre os incisos

A previsão contemplada no inc. II deve nortear a interpretação também do inc. I. No inc. II alude-se às hipóteses em que a contratação não imponha ao contratado obrigações futuras, inclusive de assistência técnica.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

A ausência de adoção de instrumento completo é cabível sempre que as condições contratuais forem singelas, destituídas de complexidade e não envolverem necessidade de explicitação quanto a deveres futuros. (Marçal Justem Filho - **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos** - São Paulo, Thomson Reuters, 2021. p. 1252 - destaques no original)

Nota-se, ainda, que o **art. 5º da Lei n. 14.133/2021** lista entre seus princípios o da proporcionalidade, da celeridade e da economicidade, não sendo razoável admitir-se que esse novo diploma legal pretenda estabelecer um procedimento mais oneroso para a prática do ato, na contramão da mitigação dessa formalidade já pacificada no regime da Lei n. 8.666/93.

Nesse compasso, considerando que o valor de **R\$ 18.900,00**, preço total dos serviços que se pretende contratar, está situado no limite da dispensa legal, atualmente fixado em **R\$ 57.208,33** (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos), de acordo com a atualização de valores estabelecida pelo **Decreto Federal n. 11.317, de 29 de dezembro de 2022** e que da relação contratual não resultará obrigações futuras para a contratada, entende-se perfeitamente possível substituir o instrumento de contrato pela nota de empenho, na forma prevista no caput do art. 95 da Lei n. 14.133/2021 e com supedâneo na jurisprudência do TCU, como nos **Acórdãos 1.234/2018 e 363/2003 - ambos do Plenário e 7.125/2010 - 1ª Câmara**, que consolidou o entendimento de dispensa de instrumento para todas as contratações que não resultem obrigações futuras, principalmente dentro do limite de dispensa em razão do valor, aí incluídas as inexigibilidades de licitação.

IV - A previsão de práticas de sustentabilidade - Capítulo VI;

V - O modelo de execução do objeto, com as obrigações das partes - Capítulo 7;

VI - Modelo de gestão do contrato: com as atribuições do fiscal e do gestor do contrato - Capítulo 8;

VII - A estimativa do valor da contratação - Capítulo 9;

VIII - Aderência orçamentária, com indicação da fonte - Capítulo 10;

IX - Infrações e sanções aplicáveis - Capítulo 13.



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

30. Nesses termos, esta unidade conclui pela adequação legal do termo de referência n. 1/2023-EJE-RO ([0976489](#)) ao regime da Lei n. 14.133/2021 e às regras da IN TRE-RO n. 9/2022, podendo ser aprovado pela autoridade administrativa.

IV – CONCLUSÃO

31. Pelo exposto, e por tudo o mais que consta neste processo, esta assessoria jurídica conclui pela regularidade e observância dos requisitos formais dos documentos que integram a fase de planejamento da contratação, previstos no art. 72 da Lei n. 14.133/2021 e nas disposições da Instrução Normativa TRE-RO n. 9/2022, motivo pelo qual opina:

a) Pela possibilidade de aprovação do **Termo de Referência n. 14/2023-SEDES** ([0977475](#)) - também analisado e tido como regular pela SAC ([0979468](#)) - caso assim entenda a autoridade competente para aprovação, na forma do art. 72, VIII da Lei n. 14.133/2021 e item 15 do ANEXO VIII da IN TRE-RO n. 9/2022;

b) pela possibilidade jurídica da contratação, por **inexigibilidade de licitação**, com fundamento no **art. 74, III, "f", da Lei n. 14.133/2021**, dos serviços especificados no objeto do termo de referência citado, diretamente com a empresa **Gleice de Souza Silva - Q-TEC Informática** - CNPJ 30.135.801/0001-25, no valor total de **R\$ 18.900,00** (dezoito mil e novecentos reais), que também comprovou as condições mínimas para contratar com a Administração Pública ([0977002](#)).

Conforme já apontado no **item 6 deste parecer** a programação orçamentária para a despesa foi juntada no evento [0978943](#).

32. Considerando que o valor da contratação pretendida está situado no limite da dispensa legal, atualmente fixado em **R\$ 57.208,33** (cinquenta e sete mil duzentos e oito reais e trinta e três centavos), de acordo com a atualização de valores estabelecida pelo **Decreto Federal n. 11.317, de 29 de dezembro de 2022**, e que da relação contratual não resultará obrigações futuras para a contratada, entende-se perfeitamente possível substituir o instrumento de contrato pela nota de empenho, na forma prevista no caput do **art. 95 da Lei n. 14.133/2021** e com supedâneo na jurisprudência do TCU, como



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RONDÔNIA

Secretaria de Administração, Orçamento, Finanças e Contabilidade

Coordenadoria de Material e Patrimônio

Seção de Contratos

nos **Acórdãos 1.234/2018 e 363/2003 - ambos do Plenário e 7.125/2010 - 1ª Câmara**, que consolidou o entendimento de dispensa de instrumento para todas as contratações que não resultem obrigações futuras, principalmente dentro do limite de dispensa em razão do valor, aí incluídas as inexigibilidades de licitação.

33. Com precedente no **Acórdão TCU n. 1.336/06-Plenário**, entende-se **desnecessária a publicação na imprensa oficial**, haja vista que o valor da contratação está abaixo do patamar da dispensa legal. Além disso, o item 28 do ANEXO VIII da IN TRE-RO n. 9/2022 estabelece que o extrato da nota de empenho - ou do contrato - juntamente com o ato autorizativo e demais documentos necessários, serão divulgados no **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio eletrônico oficial do TRE-RO**. Contudo, em homenagem ao princípio da publicidade, constante no art. 37 da Constituição Federal, nada impede que seja feita também a **publicação no Diário da Justiça Eletrônico - DJE**.

À consideração da autoridade competente.



Documento assinado eletronicamente por **JAMIL JANUARIO, Assessor Jurídico**, em 23/02/2023, às 14:24, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.tre-ro.jus.br/servicos-judiciais/verificacao> informando o código verificador **0980152** e o código CRC **8E16C10A**.