



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0536962/2025/ADV-GERAL/ADV-GEAN/ALERO

Parecer Jurídico nº 0536962/2025/ADV-GERAL/ADV-GEAN

Processo nº: 100.014.000080/2025-55

Área Demandante: Controladoria Geral

Assunto: Contratação Direta - Inexigibilidade Licitatória (art. 74, III, “f”, Lei nº 14.133/21) – Treinamento e Aperfeiçoamento de pessoal

Contratação Direta.
Inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “f”, Lei nº 14.133/21). Resolução Legislativa nº 593, de 30 de outubro de 2024. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Termo de Referência. Requisitos de habilitação técnica, jurídica e fiscal preenchidos. Pré-empenho. Publicação do aviso da contratação direta pendente (art. 72, parágrafo único, Lei nº 14.133/21). Opinitivo jurídico pela possibilidade com condicionantes.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo por meio do Despacho nº 0530664/2025/SEC-GERAL/ALERO, requerendo a análise e a emissão de parecer jurídico quanto à solicitação de contratação direta.
2. O objeto da licitação restou definido no Termo de Referência 0528737: Contratação de 03 inscrições do o curso “Controles Internos e Gerenciais dos Órgãos Públicos – Teoria e Prática com uso de Inteligência Artificial”, que será realizado na cidade de Porto Velho/RO, nos dias 29 e 30 de setembro de 2025.
3. Nos termos do artigo 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, por meio de inscrição de 3 servidores no "curso “Controles Internos e Gerenciais dos Órgãos Públicos – Teoria e Prática com uso de Inteligência Artificial”, no qual abordará:

CONTÉUDO PROGRAMÁTICO

Módulo 1: Fundamentos do Controle Interno na Administração Pública (6h)

- Conceitos e importância do controle interno.
- Legislação e normativos aplicáveis ao controle interno no Brasil.
- Princípios da gestão de riscos, governança e compliance.
- Papel do controle interno na prevenção de fraudes e desperdícios.
- Controle interno vs controles internos
- Controles Internos na visão do tribunal de contas da união, dos estados e demais órgãos de controle;
- Evolução Histórica: Controles & Riscos
- Diferentes tipos de objetivos nas organizações; conceito de riscos
- respostas de riscos, apetite e tolerância aos riscos
- Processo de Controle Interno • Princípios para Controle Interno Eficaz Limitações à eficácia • Desafios ao Controle Interno • Responsabilidade dos Gestores e Auditores
- E quando o risco se materializa?
- Controle Internos – Estrutura Integrada (modelo COSO I ou COSO Report)
- Estrutura de controle interno do COSO

Módulo 2: Introdução à Inteligência Artificial (IA) e Suas Aplicações no Setor Público (10h)

- Conceitos básicos de IA: machine learning, deep learning e data analytics.
- Aplicações práticas da IA na administração pública.
- Ética e desafios na adoção de IA em serviços públicos.
- Identificação de riscos e anomalias com algoritmos preditivos.
- Automação de processos de auditoria e monitoramento contínuo.
- Softwares e plataformas de análise de dados para controle interno.
- Estudos de caso de sucesso no uso de IA em controles internos.
- Passos para integrar a IA aos sistemas de controle interno.
- Estruturação de dados: coleta, limpeza e governança.
- IA para análise de despesas, para gestão e fiscalização de contratos, e elaboração de rotinas de normas de controle.
- Criação de dashboards e relatórios automatizados.
- Exercícios práticos com ferramentas acessíveis de IA para controle interno.

4. O Curso será ministrado pelo palestrante FRANCISCO NETTO com qualificação profissional a seguir:

Autor pela Editora Juspodivm, Professor e Palestrante

em eventos de Direito Público e gestão de alcance profissional e acadêmico.

Ex- membro suplente do conselho de transparência pública e Combate a Corrupção do Governo federal - CTPPC

Ganhador da Comenda de Contribuição institucional de 2023 do Conselho Nacional de Controle Interno – COANCI

Ex - Vice Presidente do Conselho Nacional de Controle Interno – CONACI

Ex-Controlador Geral do Estado de Rondônia –CGE-RO(2016-2023)

Auditor fiscal da Secretaria de Estado de Finanças do Estado de Rondônia SEFIN-RO–desde 2010

Ex-assessor do Ministério Público de Contas – MPC/TCE-RO

Ex-auditor de controle externo do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE/RO 2008/2010

Doutorando em Direito FCR/PUC-PR. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Rondônia - UNIR

Formado em matemática e em Economia na universidade Federal de Rondônia –UNIR

Ex-Diretor Executivo de Compras e Licitações da SUPEL/RO (2011/2015)

Professor de gestão e direito publico para concursos públicos

Experiência em grupos de trabalho no Brasil e no Exterior, tais como a iniciativa de combate a corrupção como a ENCCLA – Estratégia nacional de combate a corrupção e lavagem de dinheiro (junto ao Ministério da Justiça) Ação n. 5/2019 e Ação n. 2/2019 , bem como na rede (PEMPAL) que facilita o intercâmbio de experiências profissionais e a transferência de conhecimento entre profissionais de gestão de finanças públicas (GFP) em todos os países da Europa e Ásia Central (ECA). TBLISI, GEORGIA 2018.

Coordenador do Grupo de Padronização de Normas Internacionais de Auditoria Interna do CONACI/Banco Mundial(2017/2019).

5. Foram indicados para participar do curso as servidores: LAURICELIA DE OLIVEIRA E SILVA, id. 0528970, LUCINETE COSTA GOMES, id. 0528974 e ANA JULIA MARTINS BATISTA, id. 0528977.

6. Salientamos que a Secretaria de Compra e Licitações certificou, por intermédio do Despacho nº 0530523/2025/SCL/CPL/ALERO que os documentos apresentados atenderiam os requisitos mínimos de habilitação estabelecidos na Lei nº 14.133/21, bem como o preço está compatível com o mercado, conforme trecho abaixo:

Submetemos os autos do **Processo Administrativo nº 100.014.000080/2025-55** que tem por objeto a inscrição no curso "CONTROLES INTERNOS E GERENCIAIS DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS", que será realizado pela empresa **EDUCAGOV CURSOS E TECNOLOGIA LTDA**, inscrita no CNPJ nº 53.809.716/0001.26.

Destacamos que os documentos apresentados atendem os requisitos mínimos de habilitação estabelecidos na Lei nº 14.133/21, conforme abaixo relacionados:

ORDEM	DESCRIÇÃO	SIM		NÃO
		Nº SEI	PAG	
1	Documento de Formalização / Oficialização de Demanda	0528743		
2	Estado Técnico Preliminar	N/A		
3	Termo de Referência - Projeto Básico	0528737		
4	Proposta Comercial	0528650		
		0528588		
5	Documento de Identificação Responsável Legal	0528591		
6	Ato Constitutivo	0528715		
7	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ	0528597		
8	Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e a Dívida Ativa da União, inclusive do INSS	0528600		
9	Certidão Negativa de Tributos Estaduais	0528604		
10	Certidão Negativa de Tributos Municipais	0528608		
11	Certificado de Regularidade do FGTS - CRF	0528610		
12	Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT	0528612		
13	Certidão Negativa de Falência	0528614		
		0528617		
	Justificativa de Preço	0528622		
14		0528624		
		0528631		
15	Comprovação de Capacidade Técnica	0528634		

Após consultar a Certidão Negativa Correicional (Controladoria Geral da União), Certidão Negativa de Licitantes Inidôneos (Tribunal de Contas da União), Certidão Negativa – CAGEFIMP (Controladoria Geral do Estado de Rondônia) e Certidão Negativa de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (Conselho Nacional de Justiça), juntadas aos autos do processo conforme SEI nº 0528622, verificamos que a empresa **EDUCAGOV CURSOS E TECNOLOGIA LTDA**, não se encontra impedida de participar de licitações públicas.

Dispensa-se a elaboração do Estado Técnico Preliminar, com fundamento no §1º, art. 1º, do Anexo II - Estado Técnico Preliminar, da Resolução nº 593, de 30 de outubro de 2024, que regulamenta os procedimentos relativos a licitações e contratos administrativos no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia.

Resaltamos que os valores cobrados estão previstos no Termo de Referência nº 0528737, cujo montante total é de R\$ 2.590,00 (dois mil, duzentos e noventa reais), sendo este o valor estipulado por participante. Tal valor está em conformidade com os preços anteriormente praticados pela empresa em serviços similares, conforme comprovado nos documentos anexados aos autos, via e-DOC nº 0528617, 0528622 e 0528624.

7. Salientamos, ainda, que foram anexados notas fiscais e nota de empenho a título de justificativa de preços, conforme ids. 0528617, 0528622 e 0528624.

8. Por sua vez, em relação as razões de escolha da contratada, estão dispostas na Justificativa 0524836 e no item 3 do Termo de Referência 0528737.

9. Os autos foram instruídos com atestados de capacidade técnica, conforme documentos de ids. 0528631 e 0528634.

10. Ausência de minuta de instrumento contratual, tendo em vista que a opção da área demandante, confirmada pela Secretaria Geral, foi a sua substituição, nos termos do art. 95, II, da Lei nº 14.133/2021, considerando expressamente o item 16,3 contido no Termo de Referência 0528737.

16.3. O instrumento para a referida contratação dar-se-á por meio da Nota de Empenho, o 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: Art. 95 da Lei Federal 14.133/21.

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.

11. Por fim, ausente, ao menos até o momento, o cumprimento do requisito do art. 72 da Lei nº 14.133/2021 (“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”) e art. 59, § 2º, I, da Resolução Legislativa nº 593, de 30 de outubro de 2024.

12. Nada mais havendo, é o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

13. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas por esta Advocacia. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações deste Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 13, VII, da Lei Estadual nº 3.830, de 27 de junho de 2016.

14. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição, 2016), cujos fundamentos se revelam compatíveis com a Lei nº 14.133, de 2021:

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 os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento. (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

15. Outrossim, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior do cumprimento das recomendações feitas pela unidade jurídica consultiva, sendo esse ponto de extrema importância para pareceres condicionado, ou seja, aqueles que apresentam ressalvas formuladas pelo membro da advocacia pública direcionadas às comissões e/ou autoridades competentes para a decisão final. Além disso, cumpre destacar que na eventualidade de o

administrador público não atender as orientações do órgão consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta, desincumbindo-se o parecerista. Acerca do tema, cabe citar orientação constante no Manual de Boa Prática Consultiva – BPC nº 5, da Advocacia Geral da União, que assim resume:

Ao Órgão Consultivo 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.

16. Feitas tais ressalvas, passamos à análise estritamente jurídica do presente processo.

17. A Constituição da República, em seu art. 37, inciso XXI, dispõe sobre a obrigatoriedade de a Administração Pública licitar, ressalvados os casos legais em que a lei preveja as situações de dispensa e inexigibilidade, que constituem as hipóteses de contratação direta, como o caso ora submetido à análise:

CF, Art. 37

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

18. A licitação pública pode ser definida como o meio pelo qual a Administração Pública contrata, garantindo o cumprimento dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, dentre outros, nos termos da Lei Federal nº 14.133/2021, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos):

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

19. Em casos excepcionais, a licitação pode ser afastada, todavia somente seguindo a disciplina prevista em lei. Na licitação inexigível, não há possibilidade de realização do procedimento licitatório, haja vista a impossibilidade de competição, seja por ausência de pluralidade de interessados, seja pela ausência de caráter excludente da contratação (ex. credenciamento), em que a contratação de interessados não impede a contratação dos demais que também preencham os requisitos, ou por ausência de critérios objetivos para a seleção.

20. Acerca da inexigibilidade licitatória, Felipe Fernandes e Rodolfo Pena (Lei de Licitações e Contratos para a Advocacia Pública. 3ª Edição. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, p. 136) lecionam:

A inexigibilidade é verificada em momento anterior à dispensa. Em primeiro lugar, verifica-se de existem critérios necessários para a competição. Se não estiverem presentes, resta configurada a hipótese de inexigibilidade. Se presentes, verifica-se se há hipótese de dispensa de licitação.

Não obstante todas as considerações acima, o Tribunal de Contas da União já decidiu que há uma fungibilidade entre a dispensa e a inexigibilidade de licitação, de maneira que se o administrador trocar as hipóteses, - por exemplo, contratando por inexigibilidade, com fundamento em fornecedor exclusivo, quando a fundamentação correta seria a dispensa de licitação por situação emergencial – basta a requalificação jurídica da contratação, uma vez que, nos dois casos, o resultado é a contratação direta.

É evidente que a contratação direta não é sinônimo de contratação informal, muito menos de contratação inadequada ou prejudicial, de maneira que se estabelece uma vedação à “contratação desastrosa”. Pode ocorrer de a contratação direta, em virtude de suas circunstâncias, não permitir ao agente público produzir a melhor contratação possível – o que também pode acontecer na licitação. Mas isto não autoriza a celebração de contratos com “indícios de insucesso”.

Por outro lado, embora se trate de contratação direta, não há o afastamento dos princípios aplicáveis à Administração Pública, incidem aos casos sobretudo os princípios da impessoalidade, da isonomia e da eficiência. Mesmo na contratação direta, se for possível, deverá ser promovida uma disputa para verificação da contratação que promova o resultado mais vantajoso e atenda à isonomia.

21. O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

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.

22. Em sede de regulamentação interna, a Resolução Legislativa nº 593, de 30 de outubro de 2024, prevê:

DA CONTRATAÇÃO DIRETA

Art. 54. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído em conformidade com os requisitos legais e regulamentares, observando-se, especialmente, as disposições do artigo 72 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e as contidas nesta Resolução.

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Art. 57. As contratações por meio de inexigibilidade de licitação serão instruídas pelo setor de Demandante com auxílio da Divisão de Elaboração de TR de acordo com o artigo 74 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e com os subsídios apresentados e justificativos nos autos pelo setor requisitante no sentido de comprovar a inviabilidade de competição, observando-se, ainda, o disposto nesta Resolução.

23. A regulamentação interna da Casa foi meramente remissiva. Os requisitos exigidos, portanto, devem ser extraídos diretamente da lei geral nacional.

Requisitos	Cumprimento (sim ou não)
Documento de Oficialização da Demanda e Termo de Referência.	Sim. Documentos 0528743 e 0528737
Estimativa de Despesa;	Sim. Documentos 0528617, 0528622, 0528624 e 0530523

Parecer Jurídico	Sim. O presente parecer opina de modo favorável à contratação, condicionado a emissão de nota de empenho
Demonstração de compatibilidade de despesa com o orçamento da Casa	Sim. Documento 0530991
Comprovação dos requisitos do contratado.	Sim, conforme certidões, contrato social e Despacho 0388250 e 0404869
Razão de escolha do contratado	Sim, conforme item 3 do Termo de Referência 0405010
Justificativa do preço	Sim, conforme documentos 0528617, 0528622, 0528624 e 0530523
Autorização da autoridade competente	Sim, conforme documentos 0530664
Publicidade	Não. Ainda pendente.

24. No caso dos autos, não há dúvidas quanto à hipótese de incidência de inexigibilidade calcada no art. 74, III, “F”, da Lei nº 14.133/2021, ou seja, inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição para contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização para treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

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

25. Trata-se, pois, de serviço técnico profissional especializado, isto é, aqueles prestados por quem, além de habilitação técnica e profissional – exigida para os serviços técnicos profissionais em geral – aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica ou através de cursos de pós-graduação, estágios de aperfeiçoamento ou desempenho profissional na prática reconhecida.

26. Outro requisito do próprio “caput” é a notória especialização, isto é, o profissional da contratada seja um notório especialista, que se dedicam a uma certa atividade, sendo absolutamente dispensável a fama comum, que a imprensa não especializada incentiva. Sobre esse requisito, há manifestação no termo de referência, conforme trecho abaixo:

b) Notória especialização – O prestador dos serviços detém reconhecida experiência, reputação e conhecimento comprovado na área de atuação, demonstrados por meio de publicações, premiações, participação em eventos e formação acadêmica especializada.. (Trecho do Termo de Referência 0405010)

27. Outrossim, os autos foram instruídos com atestados de capacidade técnica, conforme documento de id. 0528631 e 0528634.

28. Considerando que o foi emitida apenas pré-empenho (id nº 0530991), deverá ser emitida a devida nota de empenho, a qual deverá observar o disposto no §1º do art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

29. Importante, ainda, atentar ao o cumprimento do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/21: “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”.

3. CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, esta Advocacia Geral opina favoravelmente à contratação direta, na modalidade inexigibilidade, nos termos do art. 74, III, “f”, observadas as condicionantes previstas nos itens 28 e 29, quais sejam, emissão de nota de empenho e atenção ao dever de publicidade.

31. Este é o parecer.

Porto Velho, 25 de março de 2025.

(assinado eletronicamente)

GEANCLECIO DOS ANJOS SILVA

Advogado - ALE/RO

Visto:

(assinado eletronicamente)

LUCIANO JOSE DA SILVA

Advogado-Geral - ALE/RO



Documento assinado eletronicamente por **Geanclecio dos Anjos Silva, Advogado(a)**, em 08/09/2025, às 00:05, 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 **Luciano Jose da Silva, Advogado Geral**, em 09/09/2025, às 09:38, 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 0536962 e o código CRC 7FE0F1CD.

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

Site www.al.ro.leg.br