

Da: ADV-GERAL/ADVOGADO-GERAL

Para: Secretaria Geral

Processo nº: 200.181.000027/2025-77

Assunto: Contratação direta e inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “f”, Lei nº 14.133/21) – Capacitação em Inteligência Artificial em Áreas Corporativas

Contratação Direta. Inexigibilidade de licitação (art. 74, III, “f”, Lei nº 14.133/21). Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Termo de Referência. Requisitos de habilitação técnica, jurídica e fiscal preenchidos. Publicação do aviso da contratação direta deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio oficial (art. 72, parágrafo único, Lei nº 14.133/21). Necessidade de elaboração e juntada da Matriz de Risco. Opinitivo jurídico pela possibilidade da contratação direta com condicionantes.

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo em virtude do que constou no Despacho de ID. 0522233, com origem da Secretaria Geral, para fins de análise da regularidade jurídica relativa ao procedimento de contratação direta, na modalidade inexigibilidade, para a realização do curso de capacitação denominado "**Educação em Inteligência Artificial em Áreas Corporativas**", pela Empresa BIO SCAN LTDA, CNPJ nº 58.285.215/0001-86, na cidade de Porto Velho/RO, destinado a capacitar servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO e demais participantes indicados pela Escola do Legislativo do Estado de Rondônia – ELERO, conforme Termo de Referência de ID. 0517274.

Os presentes autos vieram instruídos com os seguintes documentos que valem destacar:

- a) Documento de Oficialização da Demanda – DOD, consignando em seu cabeçalho curso divergente ao contratado (ID. 0517167);
- b) Termo de Referência – TR (ID. 0517274);
- c) Proposta apresentada pela empresa Contratada (ID. 0517211);
- d) Documentos de Habilitação da Empresa Contratada (IDs. 0517215 e 0522013);
- e) Atestados de Capacidade Técnica da Contratada (ID. 0517221);
- f) Currículo e Documentos Comprobatórios do Corpo Docente e do Apoio Técnico (IDs. 0517237, 0517245, 0517249, 0517261, 0517266, 0526213 e 0526216);
- g) Pré-Empenho, no valor de R\$282.855,60 (duzentos e oitenta e dois mil, oitocentos e cinquenta e cinco reais e sessenta centavos) (ID. 0524607);
- h) Autorização da autoridade competente (ID. 0522233).

Consta no Cartão do CNPJ, acostado sob o ID. 0517215 (fls. 15), que a empresa encontra-se inscrita sob o nº 58.285.215/0001-86.

O objetivo apresentado pela área demandante foi de “*dotar os servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia (ALE/RO), de conhecimentos técnicos, éticos e legais para o uso responsável e eficiente das novas tecnologias, mitigando riscos e potencializando os benefícios para a Casa de Leis e para a sociedade rondoniense*”, vide Termo de Referência, juntado sob ID. 0517274.

O objeto da presente contratação, nos termos do Termo de Referência, consiste na prestação de serviço técnico especializado voltado ao aperfeiçoamento de pessoal, mediante a realização do curso de capacitação intitulado “*Educação em Inteligência Artificial em Áreas Corporativas*”, a ser ministrado pela empresa **BIO SCAN LTDA**, inscrita no CNPJ sob o nº 58.285.215/0001-86. O curso será realizado de forma presencial, contemplando 6 (seis) turmas, com 30 (trinta) participantes cada, perfazendo o total de 180 (cento e oitenta) participantes, e contará com carga horária de 20 (vinte) horas por turma, conforme disposto no Item 1.3 do Termo de Referência (ID. 0517274).

Nada mais havendo, é o relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

II.I. Preambularmente:

Preliminarmente, registre-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe a este órgão consultivo 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, posto que são manifestações típicas da autoridade administrativa com competência para tais desideratos.

Desse modo, cumpre salientar que não se insere na atribuição deste órgão a avaliação da capacidade técnica da contratada ou da pertinência da escolha realizada pela Administração, restringindo-se a análise à verificação da possibilidade jurídica e da legalidade da contratação por inexigibilidade, sendo a aferição técnica de responsabilidade do setor demandante.

Diante do exposto nas considerações preliminares, passa-se, a seguir, à apreciação estritamente jurídica da matéria.

II.II. Da Dispensa da Licitação por Inexigibilidade – Artigo 74, inciso III, alínea “f” da Lei 14.133/2021:

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.

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:

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).

Em casos excepcionais a licitação pode ser afastada, mas somente com a disciplina da lei. Desta forma, a Lei nº 14.133/21 previu hipóteses de contratação direta, quando será dispensada, dispensável ou inexigível a licitação, sendo elas: licitação inexigível (art. 74) – a licitação é juridicamente impossível por impossibilidade de competição em razão da inexistência de pluralidade de potenciais interessados, licitação dispensável (art. 75) – a lei possibilita ao administrador dispensar a licitação, cabendo a este a decisão discricionária entre a sua realização ou não e, por fim, a licitação dispensada (art. 76, I e II) – na qual deve prevalecer o entendimento de que se trata de ato vinculado, tendo sido a licitação dispensada diretamente pela lei.

O processo administrativo de contratação direta deve ser instruído com os documentos exigidos, especialmente parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos legais, a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação (IDs. 0517215 e 0522013), qualificação mínima necessária (IDs. 0517221, 0517237, 0517245 e 0526216), razão da escolha da contratada (ID. 0517274 – Item 4), justificativa de preço (ID. 0517274 – Item 12), autorização da autoridade competente (ID. 0522233), dentre outros elementos exigidos pelo art. 72.

No caso dos autos, verifica-se a configuração da licitação inexigível (art. 74 da Lei 14.133/21), haja vista a impossibilidade de competição, nos termos da declaração prestada pela área demandante no Termo de Referência (ID. 0517274 – Item 3), que afirma: “*A presente justificativa tem por finalidade embasar a contratação direta, com fundamento na inexigibilidade, por se tratar de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, nos termos da alínea 'f', do Inciso III, do Art. 74, da Lei Federal no 14.133/2021.*”

Além da declaração prestada pela área responsável, verifica-se - dada a natureza singular do curso - que não havia condição à competição entre possíveis interessados, consistindo nas palavras de Felipe Fernandes e Rodolfo Penna, em verdadeira imposição da realidade extranormativa[1].

A inexigibilidade é verificada em momento anterior à dispensa. Em primeiro lugar, verifica-se se existem os 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.

A hipótese de inexigibilidade à qual se submete a presente contratação direta encontra-se prevista no art. 74, III, “f”, da Lei nº 14.133/21, ou seja, a 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;

Dessa forma, verifica-se a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, tendo em vista a necessidade de capacitação e aperfeiçoamento dos servidores desta Casa Legislativa por meio de curso de notória especialização. A viabilidade da contratação está condicionada à apresentação dos documentos comprobatórios relativos à justificativa do preço, requisito que foi devidamente observado no presente caso, conforme análise do Termo de Referência (Item 12.3) e demais documentos do processo.

É importante ressaltar que, conforme o §3º do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, considera-se detentor de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Dessa forma, prossegue-se com a análise detalhada dos elementos que justificam a contratação direta por inexigibilidade.

II.III. Das Justificativas para a Inexigibilidade:

A inexigibilidade de licitação justifica-se quando não houver concorrência viável, seja por razões de exclusividade ou especialização do prestador. No caso de treinamentos e aperfeiçoamento de pessoal, a inviabilidade de competição decorre dos seguintes fatores, conforme detalhado no Termo de Referência (ID. 0517274):

- **Conteúdo e metodologia exclusivos:** O treinamento possui abordagem, técnicas e conteúdo desenvolvidos com base na experiência específica e no conhecimento aprofundado do prestador, não sendo passível de substituição sem prejuízo da qualidade e dos objetivos institucionais.
- **Notória especialização:** O prestador dos serviços, através de seu corpo docente, detém reconhecida experiência, credibilidade e conhecimento comprovado na área de atuação, demonstrados por meio de diplomas, certificados de participação em eventos, bem como a formação técnica e acadêmica especializada.
- **Resultados comprovados:** O treinamento proposto já foi aplicado em outras instituições, apresentando resultados positivos, o que demonstra a efetividade da metodologia e a expertise do prestador.

II.III.I. Da Capacidade Técnica do Corpo Docente:

Conforme disposto no Termo de Referência, a empresa BIO SCAN LTDA apresenta em seu quadro de profissionais equipe devidamente qualificada, o que evidencia a capacidade técnica de seu corpo docente. Entre os profissionais relacionados, destacam-se:

- **Ângelo Miranda:** Possui Mestrado em Direção Estratégica da Tecnologia e Informação, Graduação em Inteligência Artificial & Machine Learning, e diversas pós-graduações na área de TI e cibersegurança. Com mais de 20 anos de experiência em Tecnologia da Informação, infraestrutura, segurança da informação, computação em nuvem e proteção de dados (LGPD, GDPR), atuou como Professor Instrutor no IDEP e em instituições como Senac, UNIRON e Fundação Riomar. É especialista em computação em nuvem (AWS, Azure), inteligência artificial e machine learning, governança de TI (ITIL, COBIT), automação bancária e eletrotécnica em ATM's. Possui certificações em segurança da informação, privacidade e proteção de dados (ISFS, PDPF, PDPP), além de certificações IBM, Lenovo e Dell.
- **Filippe Silva:** CTO e Especialista em Transformação Digital, com mais de 10 anos de experiência em TI. Possui experiência em gestão ágil, desenvolvimento de sistemas e liderança de equipes, atuando como CTO da Lumina Lab e do LOCAL App. Sua expertise abrange produtos digitais, inteligência artificial e inovação.

Diante do exposto, constata-se que a empresa BIO SCAN LTDA dispõe de corpo docente qualificado, cujas formações acadêmicas, experiências profissionais e certificações atestam a notória especialização exigida pela legislação. A singularidade da expertise apresentada demonstra a devida capacidade técnica para a execução do objeto contratado, configurando-se como elemento determinante para a inviabilidade de competição e, por conseguinte, para a adoção da inexigibilidade de licitação no presente caso.

II.III.II. Do valor Proposto – Abaixo do Mercado:

Outro Requisito essencial para a contratação direta por inexigibilidade é a justificativa de preço, conforme o art. 72, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021. O Termo de Referência indica que o valor unitário por participante para o **curso presencial** de capacitação "Educação em Inteligência Artificial em Áreas Corporativas" é de R\$1.571,42 (mil quinhentos e setenta e um reais e quarenta e dois centavos) por participante.

Para atestar que o valor proposto está abaixo do mercado, é fundamental que a Administração tenha realizado uma pesquisa de preços adequada, comparando o valor ofertado com outros serviços similares disponíveis no mercado, ou demonstrando a compatibilidade com os preços praticados pela própria Administração em contratações anteriores de objetos semelhantes.

É crucial que o processo contenha a documentação comprobatória dessa pesquisa ou justificativa, demonstrando que o preço contratado é compatível com o mercado ou, no mínimo, vantajoso para a Administração Pública, considerando a especificidade e a qualidade do serviço prestado por profissionais de notória especialização. A ausência de competição, característica da inexigibilidade, não exime a Administração do dever de buscar a proposta mais vantajosa, ainda que não seja a de menor preço, mas aquela que melhor atenda ao interesse público e à singularidade do objeto.

Nesse sentido, consoante demonstrado no Item 12.3 do Termo de Referência, o setor demandante realizou pesquisa de preços, da qual se apurou que o valor da hora-aula proposto pela Contratada (R\$ 78,57) encontra-se significativamente abaixo da média praticada no mercado (R\$ 190,47), conforme se observa no demonstrativo a seguir:

INSTITUIÇÃO	CURSO	FORMATO	CARGA HORÁRIA	VALOR POR ALUNO
Fundação Getulio Vargas (FGV) – Escola de Políticas Públicas	Imersão em Inteligência Artificial para Líderes do Setor Público	EAD	20 horas	R\$4.900,00
One Cursos Treinamento e Desenvolvimento	Ferramentas de Inteligência Artificial na Prática: Da Teoria à Transformação na Gestão Pública	Online	16 horas	R\$2.500,00

CONSULTRE	Gestão de Projetos com a Inteligência Artificial voltada à Administração Pública com as Diretrizes do PMBOK e Normas Governamentais	Presencial	24 horas	RS\$4.690,00
INSTITUTO CANDELÁRIA DA AMAZÔNIA OCIDENTAL - ICAMO	Inteligência Artificial Aplicada à Gestão e aos Processos do Poder Legislativo	Presencial	16 horas	RS\$3.150,00
BIO.SCAN (PROPOSTA)	Educação em Inteligência Artificial em Áreas Corporativas	Presencial	20 horas	RS\$1.571,42

Dessa forma, resta evidenciado que a proposta apresentada pela Contratada revela-se economicamente vantajosa para a Administração, no que concerne à necessidade de comprovação da compatibilidade dos valores com os praticados no mercado.

II.III.III. Da Justificativa para o Número de Vagas – Atribuições da Escola do Legislativo - ELERO:

A Resolução nº 092/2003, que instituiu a Escola do Legislativo no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, dispõe em seu artigo 1º sobre as competências do órgão, entre as quais destacam-se:

Art 1º. Fica criada a Escola do Legislativo, órgão diretamente vinculado e subordinado à Mesa Diretora, competindo-lhe:

I - oferecer aos servidores do Poder Legislativo os recursos necessários, através de programas de formação, aperfeiçoamento e especialização, para assegurar a qualidade de suas atividades, ampliando sua formação em assuntos técnicos, administrativos e legislativos, junto aos parlamentares e a sociedade;

II - proporcionar ao servidor conhecimento básico para o exercício de qualquer função dentro Poder Legislativo Estadual;

III - oferecer aos parlamentares e aos servidores a oportunidade de melhor se identificarem com a missão do Poder Legislativo, dando-lhes condições de subsidiarem a elaboração de proposições em geral;

VIII - aproximar o Poder Legislativo da sociedade, através de projetos de educação e política e mecanismos de participação popular, visando o fortalecimento do Poder como instrumento essencial ao democrático exercício da cidadania;

O Termo de Referência (ID. 0517274) prevê a capacitação de 180 (cento e oitenta) participantes, distribuídos em 6 (seis) turmas de 30 (trinta) integrantes cada. O quantitativo fixado guarda pertinência com as atribuições institucionais da Escola do Legislativo, que incluem a oferta de programas de capacitação voltados não apenas aos servidores da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO, mas também a servidores de outros órgãos da Administração Pública.

O curso em questão, voltado à área de Inteligência Artificial, foi justificado como medida necessária à modernização da gestão pública e ao aprimoramento das atividades legislativas e administrativas, inserindo-se no contexto mais amplo da transformação digital. Assim, o número de vagas definido no Termo de Referência revela-se compatível com a abrangência do público-alvo e com os objetivos institucionais da ELERO.

Dessa forma, o quantitativo de vagas previsto no Termo de Referência mostra-se compatível com as atribuições institucionais da Escola do Legislativo, atendendo ao princípio da razoabilidade e encontrando-se devidamente justificado nos autos.

II.IV. Da Matriz de Risco.

A Lei 14.133/2021 instituiu a **matriz de riscos** como cláusula contratual que define, de forma expressa, a alocação de responsabilidades entre Administração e contratado. A matriz trata de eventos futuros que possam comprometer o equilíbrio econômico-financeiro, estabelecendo medidas de prevenção e mitigação, além de indicar a

parte responsável por cada risco. Dessa forma, constitui ferramenta essencial para gestão eficiente, transparência e equilíbrio contratual.

Em que pese a matriz de riscos ser obrigatória em serviços de grande vulto, como é o caso em tela, **verifica-se a sua ausência**, fato que deve ser corrigido para que haja a regularidade na contratação. Assim, impõe-se a inclusão da matriz de riscos, de modo a assegurar a regularidade do procedimento e a conformidade com a Lei nº 14.133/2021.

III- CONCLUSÃO

Por fim, à luz dos elementos constantes nos autos e do Termo de Referência, verifica-se que a contratação direta mostra-se juridicamente viável diante da conjugação de três fatores: (i) a notória especialização do corpo docente da empresa BIO SCAN LTDA, cujas formações e experiências profissionais atestam capacidade técnica diferenciada; (ii) a compatibilidade e vantajosidade do valor proposto, situado abaixo da média praticada no mercado, conforme pesquisa realizada pelo setor demandante; e (iii) a adequação do número de vagas ao público-alvo e às atribuições institucionais da Escola do Legislativo.

Esses elementos, analisados em conjunto, evidenciam a inviabilidade de competição no caso concreto e satisfazem os requisitos legais para a configuração da inexigibilidade de licitação, nos termos do artigo 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021

Diante do exposto, esta Advocacia Geral opina pela **possibilidade da contratação direta**, na modalidade inexigibilidade, nos termos do art. 74, III, “f”, da Lei 14.133/2021, pelos fundamentos acima aduzidos, recomendando-se, para tanto, sejam realizadas as seguintes providências:

- a) Correção da informação contida no Documento de Oficialização da Demanda – DOD, para que conste expressamente em seu cabeçalho o nome do curso objeto da contratação: **“Educação em Inteligência Artificial em Áreas Corporativas”**;
- b) Elaborar e juntada a Matriz de Riscos, documento obrigatório para a regularidade da contratação em análise;
- c) Promover a divulgação do ato autorizativo da contratação, assegurando sua manutenção à disposição do público em sítio eletrônico oficial, em observância aos princípios da publicidade e da transparência administrativa.

Porto Velho/RO, 26 de agosto de 2025.

(assinado eletronicamente)
LUCIANO JOSÉ DA SILVA
Advogado-Geral - ALE/RO

[1] FERNANDES, Felipe; PENNA, Rodolfo. Lei de Licitações para a Advocacia Pública. 3ª Edição. São Paulo: Editora JudPodivm, 2023. p. 136.



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Jose da Silva, Advogado Geral**, em 26/08/2025, às 12:18, 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 **0526296** e o código CRC **9AC11990**.

Referência: Processo nº 200.181.000027/2025-77

SEI nº 0526296

Av. Farquar, 2562 - Bairro Arigolândia - CEP 76801-189 - Porto Velho/RO
Site www.al.ro.leg.br