



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0401735/2025/ADV-GERAL/ADV-GEAN

Parecer Jurídico nº 0401735/2025/ADV-GERAL/ADV-GEAN

Processo nº: 100.1723.000045/2025-93

Área Demandante: Corregedoria-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. Estudo técnico preliminar e 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). Opinativo jurídico pela possibilidade com condicionantes.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo por meio do Despacho 0398534, com origem na Secretaria Geral desta Casa de Leis, no qual se requer 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 0395450: Contratação de Inscrição de participação em CURSO 5º Seminário de Processo Administrativo Disciplinar, para 02 Servidores desta Casa de Leis.
3. Nos termos do artigo 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, por meio de inscrição de 2 servidores no "Curso 5º Seminário de Processo Administrativo Disciplinar", no qual abordará o Passo a passo do PAD, Vícios e sanções, Assédio Moral e Sexual, O uso de provas no PAD, **a ser realizado no período de 24 a 26 de março de 2025, em Foz do Iguaçu/PR**", com carga horário total de 26 (vinte e quatro) horas.
4. Foram indicados para participar do seminários a servidoras Paola Ferreira da Silva Longhi Neiva - Corregedora Geral Adjunta - Matrícula 200168496 e Fatima Ailia Nogueira de Carvalho Coelho - Assessor Especial - Matrícula

200178231, conforme Despacho 0401365.

5. Salientamos que a Secretaria de Compra e Licitações certificou, por intermédio do Despacho id. 0398420 que os documentos apresentados atenderiam os requisitos mínimos de habilitação estabelecidos na Lei nº 14.133/21, conforme trecho abaixo:

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	PÁG	
1	Documento de Formalização / Oficialização de Demanda	0395295		
2	Estudo Técnico Preliminar	N/A		
3	Termo de Referência / Projeto Básico	0395450		
4	Proposta Comercial	0395301		
5	Documento de Identificação Responsável Legal	0395307		
6	Ato Constitutivo	0395309		
7	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica - CNPJ	0395316		
8	Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, inclusive do INSS	0395321		
9	Certidão Negativa de Tributos Estaduais	0395328		
10	Certidão Negativa de Tributos Municipais	0395330		
11	Certificado de Regularidade do FGTS - CRF	0395332		
12	Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT	0395326		
13	Certidão Negativa de Falência	0395333		
14	Justificativa de Preço	0395335		
15	Comprovação de Capacidade Técnica	0395338		

6. Em que pese a informação constante no Despacho id. 0398420, identificou-se incongruência na justificativa de preços, tendo esta Advocacia, por intermédio do Despacho 0401306, solicitado adequações do procedimento para fins de apresentar estimativa de despesa, apontar arazão da escolha do contratado e a justificativa de preço, nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021.

7. Em atendimento ao Despacho 0401306, a área demandante anexou aos autos notas fiscais de contratações anteriores (0401427) e proferiu o Despacho 0401365 com o seguintes teor:

"Justificativa de Preço:

O valor apresentado pela empresa justifica-se pelo desempenho anterior, com cursos ministrados e contratações diversas em todos os Estados; Estudos, publicados ou não, que chegou ao conhecimento desta Corregedoria Geral na área de atividade; Experiências passadas em contratação com esta mesma empresa em outros anos, determinando grau de êxito, capaz de constituírem uma referência no meio científico, entre outros requisitos. Ainda assim, considerando a qualificação dos instrutores, a carga horária e o material didático oferecido. O preço está compatível com outros cursos similares disponíveis, assegurando a economicidade e a vantajosidade para a Administração.

Razões para Contratar:

A capacitação em Processo Administrativo Disciplinar (PAD) é essencial para a qualificação dos servidores envolvidos na condução de procedimentos disciplinares. A atualização constante sobre legislação, jurisprudência e boas práticas é fundamental para garantir maior segurança jurídica, eficiência e celeridade nos processos. Além disso, a participação em cursos anteriores demonstrou ganhos significativos na atuação profissional, reforçando a necessidade da continuidade do aprimoramento técnico.

Razões para a Escolha da Empresa:

A escolha da empresa fornecedora do curso fundamenta-se na experiência comprovada na capacitação de servidores públicos, bem como na metodologia aplicada, que alia teoria e prática de forma eficaz. Além disso, a instituição já ministrou treinamentos anteriores com qualidade reconhecida, o que reforça sua expertise e credibilidade no tema.

Nomes das participantes:

1- Paola Ferreira da Silva Longhi Neiva - Corregedora Geral Adjunta - Matrícula 200168496

2- Fatima Ailia Nogueira de Carvalho Coelho - Assessor Especial - Matrícula 200178231" (Trecho do Despacho 0401365)

8. 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 14.3 contido no Termo de Referência 0395450.
9. 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.
10. Nada mais havendo, é o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

11. 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.

12. 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)

13. 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.

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

15. 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.

16. 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 n.º 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).

17. 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.

18. 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.

19. 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.

20. 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.

21. 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 0395295 e 0395450
Estimativa de Despesa;	Sim. Documentos 0401427 e 0401365
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 0398860
Comprovação dos requisitos do contratado.	Sim, conforme certidões, contrato social e Despacho 0398420
Razão de escolha do contratado	Sim, conforme Despacho 0401365 e item 3 do Termo de Referência 0395450
Justificativa do preço	Sim, conforme documentos 0401365 e 0401427

Autorização da autoridade competente	Sim, conforme documentos 0395536 e0398534,
Publicidade	Não. Ainda pendente.

22. 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

23. 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.

24. 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:

A empresa Instituto Negócios Publico do Brasil Estudos e Pesquisas na Administração Pública Ltda é reconhecida e de notoriedade. É uma empresa especializada em treinamento, capacitação e desenvolvimento de profissionais de organizações públicas e privadas. Atua promovendo cursos abertos, compartilhados e fechados (in company) e conta com um corpo docente formado por Coachings altamente especializados, com profundos conhecimentos e notória experiência. (Trecho do Termo de Referência 0395450)

25. Outrossim, os autos foram instruídos com atestados de capacidade técnica, conforme documento de id. 0395338.

26. Considerando que o foi emitida apenas pré-empenho, 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.

27. 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

28. 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 26 e 27, quais

sejam, emissão de nota de empenho e atenção ao dever de publicidade.

29. Por derradeiro, imperioso ressaltar que vários procedimentos têm chegado com prazo, demasiadamente, exíguo nesta Advocacia-Geral para análise, o que demanda esforço hercúleo para que possa ser analisado e emitido parecer em tempo hábil a não comprometer a contratação. Dessa forma, necessário que os órgãos requisitantes formulem os pedidos com tempo razoável, de forma que o procedimento possa percorrer seu trâmite natural nos respectivos órgão com a devida atenção à instrução processual.

30. Este é o parecer.

Porto Velho, 18 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 **Luciano Jose da Silva, Advogado Geral**, em 19/03/2025, às 16:46, 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 **Geanclecio dos Anjos Silva, Advogado(a)**, em 19/03/2025, às 16:48, 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 0401735 e o código CRC 35A650DF.

Referência: Processo nº 100.019.000041/2025-16

SEI nº 0401735

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

Site www.al.ro.leg.br