PARECER JURÍDICO Nº 0927020/2026/ADV-GERAL/ADV-BORGES/ALERO

Da: ADV-GERAL/ADV-BORGES

Para: SECRETARIA-GERAL

Processo nº: 200.181.000011/2026-45

Assunto: Contratação direta por inexigibilidade – curso Formação em Gestão de Pessoas com Perfil Comportamental (FGPC) – análise após diligências.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. ART. 74, III, "f", DA LEI Nº 14.133/2021. TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL. CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES MUNICIPAIS. JUSTIFICATIVA TÉCNICA DA UNIDADE DEMANDANTE. JUSTIFICATIVA DE PREÇO APOIADA EM CONTRATAÇÃO ANTERIOR DO MESMO CURSO, COM DISTINÇÕES QUANTO AO PÚBLICO E À CONFIGURAÇÃO DAS TURMAS. SANEAMENTO PARCIAL DAS DILIGÊNCIAS. PARECER FAVORÁVEL CONDICIONADO À CONCORDÂNCIA EXPRESSA DA CONTRATADA COM A REMUNERAÇÃO PELO ATENDIMENTO EFETIVO E À ANUÊNCIA FORMAL DOS ÓRGÃOS BENEFICIÁRIOS. PROVIDÊNCIAS ORDINÁRIAS ANTERIORES À FORMALIZAÇÃO E À EXECUÇÃO.

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos de procedimento administrativo instaurado para a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, da empresa COSTA DESENVOLVIMENTO PESSOAL E PROFISSIONAL LTDA. – FEBRACIS PORTO VELHO, inscrita no CNPJ nº 47.458.027/0001-96, para ministrar a Formação em Gestão de Pessoas com Perfil Comportamental – FGPC, destinada a servidores públicos municipais, nos municípios de Vilhena e Costa Marques, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea "f", da Lei nº 14.133/2021.

A iniciativa originou-se do Memorando nº 0865013 e do levantamento realizado pela Escola do Legislativo junto a municípios de Rondônia, consolidado no Despacho nº 0882088, com manifestações de interesse da Câmara Municipal de Vilhena (50 participantes), da Prefeitura Municipal de Vilhena (30 participantes) e da Câmara Municipal de Costa Marques (70 participantes), totalizando estimativa de 150 pessoas (documentos nº 0882134 e 0885011).

A contratação projetada abrange, na realidade, duas execuções autônomas da mesma formação: uma turma de até 80 participantes em Vilhena, pelo valor máximo de R$ 345.552,00, e outra de até 70 participantes em

Costa Marques, pelo valor máximo de R$ 302.358,00, ambas ao preço unitário de R$ 4.319,40. A carga horária prevista é de 33 horas presenciais por turma, distribuídas em três dias. As datas constantes das peças retificadas são 4 a 6 de novembro de 2026 para Vilhena e 25 a 27 de novembro de 2026 para Costa Marques.

O Despacho nº 0911443, de 15/10/2026, devolveu os autos para saneamento de questões relativas à escolha da futura contratada, à carga horária, aos critérios de pagamento, à concordância dos órgãos municipais, à gestão e fiscalização, à justificativa de preço e à necessidade de instrumento contratual formal.

Em resposta, a ELERO apresentou, entre outros, a Justificativa Técnica nº 0912080, o Despacho nº 0923900, os e-mails e ofícios reunidos no documento nº 0923908, o Termo de Referência revisado nº 0923942, o Plano de Trabalho nº 0923944 e a Minuta de Contrato nº 0923946. A SCL voltou a se manifestar por meio do Despacho nº 0924885, de 29/10/2026, após renovação de consulta SICAF (nº 0924504).

É o relatório. Passa-se à análise jurídica sobre a possibilidade de prosseguimento da contratação, com ressalvas específicas de saneamento.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

2.1. Delimitação do exame jurídico e atribuições da unidade requisitante

A manifestação da Advocacia-Geral tem por objeto o controle prévio de legalidade da contratação direta e a aferição da adequação jurídica das peças instrutórias. Não lhe cabe substituir os órgãos técnicos no juízo de conveniência administrativa, na escolha pedagógica de conteúdos, na comprovação factual de currículos, na organização das turmas nem na avaliação mercadológica do preço, sem prejuízo de apontar insuficiências ou incompatibilidades juridicamente relevantes.

A Resolução nº 593/2024 da ALE/RO, em sua redação consolidada, atribui ao setor requisitante a elaboração da demanda e das peças técnicas (arts. 8º, 9º e 12), disciplina a justificativa de preços pelo setor competente (art. 14 e Anexo VI) e, especificamente, prevê que as inexigibilidades serão instruídas pelo setor demandante, com o auxílio da unidade de elaboração de Termo de Referência, mediante subsídios demonstrativos da inviabilidade de competição (art. 57). Não há, portanto, deslocamento para a assessoria jurídica do dever primário de descrever e justificar tecnicamente a solução selecionada.

Isso, todavia, não afasta o dever de verificar se os documentos apresentados são juridicamente idôneos para sustentar a subsunção ao art. 74, III, “f”, da Lei nº 14.133/2021, e se o procedimento observa as exigências do art. 72 da mesma lei.

2.2. Cabimento da contratação por inexigibilidade para treinamento e aperfeiçoamento

O art. 74, III, “f”, da Lei nº 14.133/2021 prevê a contratação direta de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual consistentes em treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, quando prestados por profissionais ou empresas de notória especialização e quando inviável a competição. O § 3º vincula a notória especialização à trajetória, experiência, organização, equipe técnica e outros atributos que permitam reconhecer a especial adequação do trabalho ao objeto. Não basta a propriedade de uma marca ou a alegação genérica de prestígio; é indispensável a relação entre a especialização alegada e a necessidade pública concreta.

O TCU reconheceu, historicamente, a possibilidade de inexigibilidade para contratação de professores, conferencistas e instrutores em capacitações (Decisão nº 439/1998-Plenário, proferida sob legislação anterior). Sob a Lei nº 14.133/2021, a análise não se dispensa: a jurisprudência recente do Tribunal, exemplificada pelo Acórdão nº 2.303/2025-Plenário, destaca a necessidade de demonstrar a especialização relevante para as características diferenciadas do serviço, sem confundir a notoriedade do prestador com hipótese automática de contratação direta.

No caso, a demanda formalizada pela ELERO contempla capacitação em gestão de pessoas, comportamento organizacional, liderança, relacionamento interpessoal e gestão de conflitos. A Justificativa Técnica nº 0912080 e o Termo de Referência revisado nº 0923942 buscam individualizar a utilidade do programa

FGPC, seus elementos metodológicos, a experiência institucional e a qualificação técnica apresentada pela FEBRACIS, com apoio em documentação e atestados de capacidade técnica integrantes dos autos.

Tais elementos conferem suporte técnico-documental suficiente, neste estágio, à escolha motivada pela unidade requisitante, cuja aferição pedagógica específica se insere na sua esfera de atribuições. A presente conclusão não se fundamenta na exclusividade territorial da marca e não pressupõe inexistência de outros cursos de gestão de pessoas; apoia-se na motivação particularizada da Administração quanto à adequação do serviço técnico especializado escolhido para atender à demanda identificada.

Nesses limites, considera-se superada a necessidade de nova diligência relativa ao primeiro apontamento do Despacho nº 0911443, sem prejuízo da responsabilidade da ELERO pela exatidão das informações, pela efetiva especialização da equipe considerada e pela compatibilidade entre a prestação futura e a justificativa da inexigibilidade. Antes da formalização, devem estar individualizados os profissionais cuja atuação foi determinante para a escolha, observada a vedação do art. 74, § 4º, da lei.

2.3. Justificativa do preço e as diferenças entre a contratação paradigma e o objeto pretendido

A contratação direta exige justificativa expressa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133/2021). O art. 23, § 4º, da mesma lei admite, quando inviável a estimação pelos parâmetros ordinários, a comprovação por notas fiscais de contratações semelhantes realizadas pela futura contratada ou outros meios idôneos. No âmbito da ALE/RO, o art. 14, §§ 3º a 5º, e o Anexo VI da Resolução nº 593/2024 disciplinam a demonstração da razoabilidade e autorizam, nas condições regulamentares, a consideração dos preços praticados pela empresa em ajustes com outros órgãos ou particulares.

O Despacho nº 0911443 registrou que a Nota Fiscal nº 1333, de 30/09/2026 (documento nº 0905301), evidencia contratação anterior do mesmo programa com 50 vagas remuneradas a R$ 4.319,40, somadas a cinco vagas gratuitas, perfazendo desembolso de R$ 215.970,00 por 55 vagas disponibilizadas. Daí decorre custo médio efetivo aproximado de R$ 3.926,73 por vaga naquela operação, inferior ao valor nominal proposto para o presente caso.

O documento nº 0923908 esclarece, contudo, que as cinco vagas adicionais foram concedidas especificamente a militares do Corpo de Bombeiros, por condição comercial peculiar à composição daquele público, e não como desconto generalizado sobre o valor nominal de cada vaga contratada. A FEBRACIS manteve na proposta atual o mesmo valor unitário remunerado de R$ 4.319,40 e condicionou eventual concessão de até 10% de vagas de cortesia à presença de militares, sem constituir benefício automático para a demanda municipal. A SCL, no Despacho nº 0924885, acolheu os esclarecimentos e preservou seu juízo de razoabilidade do preço.

Há, ademais, distinção operacional que impede tratar o quantitativo global de 150 pessoas como se correspondesse a uma única turma: estão previstas duas execuções, de 80 e 70 participantes, em municípios e períodos distintos, com organização, disponibilização de profissionais e despesas logísticas próprias. Dessa diferença não decorre a inexistência, em tese, de ganhos de escala dentro de cada turma; decorre, apenas, que o aumento da soma global de vagas não demonstra, isoladamente, direito a desconto ou inexorável redução do custo unitário.

O valor efetivo por participante da contratação paradigma continua sendo dado relevante de comparação econômica; todavia, a explicação documentada acerca da cortesia dirigida a público específico, combinada com a manutenção do preço nominal remunerado para o mesmo curso e com a existência de duas execuções separadas, afasta a conclusão automática de inadequação do preço com fundamento exclusivo na média das 55 vagas anteriores. O preço não é reputado vantajoso simplesmente por ser igual ao nominal anterior; a conclusão administrativa está apoiada no conjunto documental e na manifestação da área competente, cuja responsabilidade pela avaliação econômica permanece preservada.

Nesse contexto e à vista da justificativa técnica da SCL constante dos documentos nº 0905412 e nº 0924885, entende-se possível superar, para fins do presente juízo jurídico, a necessidade de nova diligência especificamente voltada à comparação com a contratação paradigma. A autorização final pressupõe a aceitação motivada dessa justificativa pela autoridade competente, conforme art. 72, VII e VIII, da Lei nº

14.133/2021 e art. 18 da Resolução nº 593/2024, sem que o presente parecer certifique, de forma autônoma, preço de mercado ou vantagem financeira mensurada não demonstrada nos autos.

2.4. Carga horária, organização da execução e instrumento contratual

Foi sanada a incompatibilidade originalmente observada entre a previsão de 33 horas e o cronograma de execução. O Plano de Trabalho nº 0923944 e o Termo de Referência nº 0923942 distribuem cada turma em três dias de 11 horas formativas, com exclusão dos intervalos de almoço e coffee break do cômputo da carga horária. A correção corresponde à providência reclamada no Despacho nº 0911443.

Também foi preparada a Minuta de Contrato nº 0923946, afastando-se a substituição do instrumento por nota de empenho e prevendo objeto, programação, preços máximos, pagamento, fiscalização, recebimento, sanções e extinção, em atendimento ao direcionamento contido no despacho anterior. Não se identifica necessidade de refazer integralmente essa minuta, sem prejuízo de sua compatibilização final com as condições comerciais efetivamente aceitas e da verificação das cláusulas legalmente obrigatórias previstas no art. 92 da Lei nº 14.133/2021.

2.5. Primeira condicionante: concordância expressa com o regime de medição e faturamento

Subsiste incompatibilidade objetiva que deve ser solucionada antes da celebração do ajuste. A resposta da FEBRACIS, juntada no documento nº 0923908, sustenta faturamento por vagas contratadas independentemente do comparecimento. Em sentido diverso, o Termo de Referência nº 0923942 e a Cláusula Sétima da Minuta de Contrato nº 0923946 vinculam a remuneração ao número de participantes efetivamente atendidos e vedam pagamento por vagas não utilizadas.

A incongruência não é eliminada apenas pela cláusula de prevalência do contrato sobre a proposta: a Administração precisa saber que a contratada aceita, de maneira expressa e inequívoca, o regime econômico efetivamente pretendido. O instrumento não pode ser assinado sob controvérsia prévia a respeito do que constitui a base de faturamento.

A expressão “participante efetivamente atendido” não equivale, necessariamente, a “participante certificado” ou a “participante que frequentou integralmente os três dias”. Convém distinguir o inadimplemento de obrigação da contratada da desistência, falta ou abandono de servidor municipal por circunstância a ela não imputável. Uma vez disponibilizada a estrutura, iniciado o atendimento e prestada parcela materialmente relevante da formação, a ausência posterior do aluno não torna automaticamente inexistente todo o serviço prestado pela empresa.

A opção administrativa por não empregar cálculos fracionários de pagamento por hora de presença é juridicamente possível em modelo de preço unitário por participante, desde que o critério para reconhecer o atendimento seja objetivo, motivado, previamente conhecido e compatível com a composição econômica do ajuste. Caso a ELERO considere suficiente o comparecimento integral a um dia de formação para caracterizar o atendimento remunerável, deverá formalizar a justificativa técnica desse marco, com os registros de presença correspondentes e aceitação expressa da empresa. Não se impõe, por este parecer, frequência mínima de 50% nem coincidência entre o parâmetro de faturamento e a exigência pedagógica de 80% para certificação.

Assim, constitui PRIMEIRA CONDIÇÃO MATERIAL a juntada de manifestação expressa da FEBRACIS concordando com as condições de medição e pagamento da contratação, acompanhada de definição técnico-administrativa inequívoca de participante efetivamente atendido, sem remuneração de vagas meramente reservadas e jamais utilizadas, sem transferência automática à contratada do risco de abandono posterior não imputável a ela e sem necessidade de medição hora a hora. Eventual ajuste documental necessário à clareza do regime poderá ser realizado nas peças definitivas, conservada a estrutura essencial da minuta.

2.6. Segunda condicionante: anuência atualizada dos órgãos municipais beneficiários

As manifestações originárias dos municípios foram emitidas na fase de levantamento de demanda, antes da consolidação das datas e do horário integral de execução. A Prefeitura de Vilhena informou preferência pelo turno da manhã; a Câmara de Vilhena indicou vespertino ou noturno; Costa Marques mencionou setembro e

outubro, embora a programação posterior previsse novembro. A agenda definitiva de 8h a 20h30, com intervalos, exige confirmação concreta de disponibilidade dos servidores e de infraestrutura.

Constitui, pois, SEGUNDA CONDIÇÃO MATERIAL a obtenção e juntada de anuências expressas e atualizadas dos órgãos municipais envolvidos, com confirmação das datas, dos horários, dos espaços físicos, da estrutura disponível e da liberação do número previsto de participantes. Na hipótese de reprogramação ou alteração substancial de público ou logística, as peças pertinentes deverão refletir a mudança e a Administração deverá aferir a permanência das condições econômicas e operacionais justificadoras do ajuste.

2.7. Providências administrativas posteriores ao parecer e anteriores à contratação/execução

A designação formal dos agentes encarregados da gestão, da fiscalização presencial em ambos os municípios e do recebimento definitivo poderá ocorrer após o presente exame jurídico, desde que preceda o início dos serviços e observe o art. 117 da Lei nº 14.133/2021, o art. 60 e o Anexo X da Resolução nº 593/2024, inclusive quanto aos substitutos e à distribuição de competências. O Despacho nº 0923900 constitui indicação de fiscais, mas não substitui, isoladamente, o ato formal completo de designação.

A aprovação expressa das versões definitivas das peças pela autoridade competente e a autorização da inexigibilidade também se situam no momento subsequente ao exame jurídico, observado o art. 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021 e os arts. 17 e 18 da Resolução nº 593/2024. A informação SICAF nº 0924504 registra pendência em nível cadastral, embora a própria consulta indique certidões com validade; a unidade responsável deverá conferir a regularidade e renovar as verificações legalmente exigidas antes da assinatura, sem presumir impedimento decorrente apenas do alerta sistêmico.

Deverá igualmente ser comprovada, previamente à contratação, a identidade e qualificação dos profissionais cuja especialização justificou a escolha da empresa. Por decorrência do art. 74, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, deve ser harmonizada a regra do item 12.14 do TR, permissiva de substituição de instrutores, com a cláusula 5.4 da minuta, que veda atuação de profissionais diferentes daqueles que fundamentaram a inexigibilidade. Trata-se de compatibilização legal obrigatória das peças, sem necessidade de reformulação integral do contrato.

Antes da assinatura, também deverá ser finalizada a minuta nos aspectos legalmente obrigatórios do art. 92, incluindo índice e data-base para reajustamento (ainda que a vigência originalmente prevista seja inferior a um ano), condições de atualização monetária, prazo de liquidação e recebimento, classificação da dotação orçamentária e demais elementos pertinentes. A Nota de Pré-Empenho e a manifestação de planejamento constantes do processo deverão ser consideradas na certificação da disponibilidade orçamentária.

Por fim, a eficácia do contrato depende de divulgação segundo os arts. 94 da Lei nº 14.133/2021 e 59 da Resolução nº 593/2024. Diante do cronograma constante dos autos, o primeiro evento está previsto para 4 de novembro de 2026; não se admite início dos serviços antes de implementadas as condições necessárias e satisfeitos os requisitos legais de formalização e eficácia. Se necessário, as datas deverão ser reprogramadas mediante confirmação dos interessados, sem transformar a proximidade do evento em fundamento substitutivo de instrução regular.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, à vista dos documentos e das manifestações técnicas constantes do Processo SEI nº 200.181.000011/2026-45, esta ADVOCACIA-GERAL OPINA pela VIABILIDADE JURÍDICA DO PROSSEGUIMENTO DA CONTRATAÇÃO DIRETA, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, da empresa Costa Desenvolvimento Pessoal e Profissional Ltda. – FEBRACIS Porto Velho, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, observadas as justificativas técnicas da ELERO e a análise econômica da SCL, e CONDICIONADA À COMPROVAÇÃO, ANTES DA ASSINATURA DO CONTRATO, DAS DUAS PROVIDÊNCIAS MATERIAIS A SEGUIR:

a) juntada da concordância expressa da futura contratada com o regime de remuneração por participantes efetivamente atendidos;

b) juntada das anuências formais e atualizadas dos órgãos municipais beneficiários quanto às

datas, horários, locais, capacidade de infraestrutura e liberação dos servidores participantes.

Consideram-se, neste estágio e para os fins do presente exame, suficientemente enfrentados os apontamentos anteriores relativos à fundamentação técnica da escolha, à justificativa econômica referenciada em contratação anterior do mesmo programa, à correção da carga horária e à elaboração de minuta contratual. A análise da escolha pedagógica, da execução das ações e da razoabilidade econômica, no que depender de constatações fáticas e avaliações especializadas, permanece sob responsabilidade das respectivas unidades técnicas e da autoridade competente.

A emissão do parecer não dispensa os atos ordinários que devem preceder a assinatura ou a execução: aprovação das peças definitivas e autorização competente; designação e estruturação da gestão e fiscalização; comprovação da qualificação dos profissionais relevantes à inexigibilidade; atualização da habilitação e verificações de impedimentos; confirmação da cobertura orçamentária; compatibilização do TR com o art. 74, § 4º, e complementação das cláusulas contratuais legalmente necessárias; e divulgação do ajuste para produção de efeitos.

Uma vez comprovadas as duas condicionantes materiais, sem alteração substancial do objeto, preço ou fundamento jurídico da inexigibilidade, e certificados os requisitos legais ordinários antes da contratação, entende-se possível o prosseguimento para deliberação e formalização pela autoridade competente, dispensado novo encaminhamento automático à Advocacia-Geral.

Registre-se, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior por esta Advocacia-Geral de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do artigo 67 da Lei Complementar Estadual nº 785/2014:

> "Art. 67. Ao Advogado que, em caso concreto, haja exteriorizado juízo conclusivo de aprovação de minuta de edital ou contrato e tenha sugerido as alterações necessárias, não incumbe pronunciamento subsequente de verificação do cumprimento das recomendações consignadas.

É o presente Parecer.

Ao Advogado-Geral, para ratificação.

Porto Velho/RO, 03 de novembro de 2026

(assinado eletronicamente)
ARTHUR NOBRE BORGES
Advogado da ALE/RO

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

Documento assinado eletronicamente por **Luciano Jose da Silva**, **Advogado Geral**, em 03/11/2026, às 17:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015 .

Documento assinado eletronicamente por **Arthur Nobre Borges**, **Advogado(a)**, em 03/11/2026, às 17:09, 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 **0927020** e o código CRC **DBF70099**.

Referência: Processo nº 200.181.000011/2026-45 SEI nº 0927020