



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE RONDÔNIA
A amiga do rondoniense



Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia - ALE/RO

PARECER JURÍDICO Nº 0721287/2026/ADV-GERAL/ADV-VEIGA/ALERO

Da: ADV-GERAL/ADV-VEIGA

Para: SEC-GERAL

Processo nº: 100.012.000084/2026-34

EMENTA: Direito administrativo. Contratação direta. Inexigibilidade de licitação. Curso de capacitação. Workshop de Planejamento Estratégico no Setor Público com base na Metodologia OKRs. Inscrição de 30 participantes da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Art. 74, inciso III, alínea “F”, da Lei nº 14.133/2021. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal. Serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Notória especialização. Empresa Altus Academy Treinamento em Desenvolvimento Profissional e Gerencial Ltda. Instrutor Natan Oliveira da Costa. Viabilidade jurídica, em tese, da contratação direta. Observância dos requisitos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021. Justificativa de preços amparada no art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e no art. 5º, § 1º, do Anexo VI da Resolução nº 593/2024/ALERO. Necessidade de verificação da regularidade habilitatória, consulta ao CEIS e ao CNEP, autorização da autoridade competente e publicação do extrato contratual. Parecer favorável, com condicionantes.

I – RELATÓRIO

Trata-se de análise e emissão de parecer jurídico no tocante à legalidade de contratação por inexigibilidade de licitação para a inscrição de 30 (trinta) participantes desta Assembleia Legislativa no curso denominado “**Workshop de Planejamento Estratégico no Setor Público com base na Metodologia OKRs**”, a ser realizado nos dias 22 e 23 de abril de 2026, na modalidade presencial, no Golden Hotel, em Porto Velho/RO, com carga horária de 16 (dezesesseis) horas, promovido pela empresa **Altus Academy Treinamento em Desenvolvimento Profissional e Gerencial Ltda.**, inscrita no CNPJ nº 64.160.026/0001-80. O investimento informado para contratações de 7 (sete) ou mais inscrições do mesmo órgão é de R\$ 2.750,00 por participante, perfazendo, para 30 (trinta) inscrições, o valor global de R\$ 82.500,00.

Consta dos autos o Ofício nº 70/2026, por meio do qual a empresa apresentou convite institucional à Assembleia Legislativa para participação de parlamentares e equipes técnicas no referido workshop, destacando que o curso possui abordagem prática e aplicada à realidade das instituições públicas, com foco em planejamento estratégico, organização de gabinete, acompanhamento de metas e aprimoramento da atuação institucional e fiscalizatória. Consta, ainda, que o curso será ministrado pelo economista Natan Oliveira da Costa, profissional com experiência na elaboração e implementação de instrumentos de planejamento governamental, inclusive PPA, PDES e processos estratégicos no âmbito do Estado de Rondônia.

A Secretaria-Geral, por meio do Despacho nº 0707915/2026/SEC-GERAL/ALERO, autorizou a disponibilização de 30 (trinta) inscrições e determinou o encaminhamento dos autos para a devida instrução processual. Posteriormente, foi juntado o Documento de Oficialização de Demanda nº 0711067/2026-ALE/SEC-ADM, no qual a unidade demandante consignou a necessidade de capacitação e aperfeiçoamento de servidores, em atendimento ao interesse público e ao princípio da especialização, indicando como resultado pretendido a modernização da gestão parlamentar e o aprimoramento da organização estratégica dos gabinetes e das equipes técnicas.

Também se extrai da documentação juntada que a empresa promotora possui objeto social compatível com a realização de cursos, capacitações, workshops e treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial, estando regularmente constituída, além de constarem nos autos documentos de habilitação jurídica e certidões de regularidade fiscal e judicial.

Registra-se, por oportuno, que, após os esclarecimentos devidamente prestados pelo setor requisitante, os autos passaram a reunir condições suficientes para sua regular apreciação e para a emissão do correspondente parecer jurídico.

É o necessário a relatar.

II. DOS LIMITES DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

Preliminarmente, registre-se que esta manifestação tomará por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos, visto que incumbe a este órgão 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.

Assim, a análise cingir-se-á à adequação jurídico-formal do procedimento licitatório em apreço aos ditames da legislação correlata. Portanto, considerações de índole técnica, como a escolha de produtos, serviços, projetos, avaliações de preços, avaliação de quantitativos, justificativa da contratação, bem como quaisquer juízos de conveniência e oportunidade envolvidos na contratação, por consistirem no próprio mérito administrativo, são de inteira e exclusiva responsabilidade do órgão consulente e, mais de perto, dos setores técnicos que lhe prestaram auxílio, não cabendo a esta Advocacia-Geral atuar em substituição às suas doudas atribuições, conforme dispõe o art. 68 da Lei Complementar nº 785/2014:

Art. 68. 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 critérios técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Importante salientar que o exame dos autos processuais administrativos epigrafados se restringe aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

É oportuno registrar, ainda, que, na hipótese de pareceres condicionados, isto é, aqueles que emitem juízo conclusivo pela aprovação com recomendações/ajustes a serem observados pela área técnica, não ensejam, por si sós, a imposição de acompanhamento ou fiscalização posterior por parte do órgão jurídico, visto que, nos termos do art. 67 da Lei Complementar nº 785/2014, a verificação do efetivo cumprimento das recomendações consignadas recai sobre a unidade demandante/instrutora do feito, não se impondo pronunciamento subsequente do advogado que proferiu o parecer.

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. (Redação dada pela Lei Complementar nº 1.297, de 10/9/2025)

No mais, o presente parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração à sua conclusão. Sua finalidade é fornecer uma análise técnica e jurídica sobre a matéria em questão, com vistas a subsidiar a tomada de decisão pela autoridade competente, a quem cabe, em última instância, a deliberação final sobre o tema.

III. DA ANÁLISE JURÍDICA

III. 1. Da Inexigibilidade para contratação de serviços técnicos de notória especialização. Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal

A Constituição Federal, imbuída do espírito da isonomia, em seu artigo 37, inciso XXI, determina que sejam os contratos administrativos precedidos de licitação, ressalvando-se os casos especificados na legislação e, dentre as hipóteses excepcionadas pela Lei Federal nº 14.133/2021, destaca-se a inexigibilidade de licitação disciplinada no art. 74 da lei suscitada, que assim dispõe:

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;

Inicialmente, é importante pontuar que foram mantidos pela nova legislação de forma expressa os seguintes requisitos legais específicos: a caracterização do serviço como técnico especializado e a notoriedade do especialista que se pretende contratar.

Serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles:

são aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão. (Licitação e contrato administrativo. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 50)

Além disso, o art. 74, § 3º, dispõe que, para fins do inciso III, 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.

Por outro lado, observa-se que foi suprimida a expressão “*de natureza singular*” do novo texto legal. Essa mudança da nova lei levantou uma controvérsia na doutrina sobre a necessidade ou não da singularidade do objeto contratado como requisito para contratação direta por inexigibilidade de licitação. Sobre essa questão, vale citar a orientação doutrinária de Joel de Menezes Niebuhr:

Armou-se uma bela controvérsia em torno da inexigibilidade de licitação contida no inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, especialmente ao comparar a sua redação com a do inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993, que, de certa forma, lhe é equivalente, porque ambas tratam da contratação de serviços técnicos prestados por notórios especialistas. Sucede que o inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993 exige, literalmente, que o serviço objeto da inexigibilidade seja qualificado como singular. Por sua

vez, o inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, também literalmente, exige apenas que o serviço seja considerado técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e não menciona a expressão singular nem algo do gênero. O dispositivo da nova Lei, pelo menos em sua literalidade, não restringe a inexigibilidade ao serviço singular. O mesmo ocorreu, é bom lembrar, com o inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, que trata da hipótese equivalente de inexigibilidade para as empresas estatais, cujo teor não prescreve expressamente a singularidade como condição para a inexigibilidade, bastando que o contratado seja notório especialista e que o serviço seja técnico especializado. A controvérsia já se abriu diante da Lei n. 13.303/2016 e agora se se intensifica, pela semelhança, na Lei n. 14.133/2021.

(...) Convém frisar que o Tribunal de Contas da União já se posicionou acerca da controvérsia com vistas ao inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, exigindo para a configuração da inexigibilidade a caracterização do serviço como singular. Por coerência, porque a redação é praticamente idêntica, é de esperar que mantenha o entendimento em face do inciso III do artigo 174 da Lei n. 14.133/2021.

(...) O debate é bem-vindo e, em que pese as discordâncias, põe luz sobre aspectos relevantes, notadamente os excessos dos órgãos de controle no tocante à análise das contratações firmadas por inexigibilidade diante da indeterminação do conceito do vocábulo singular. Infelizmente, é frequente que os órgãos de controle apenas substituam o juízo sobre a singularidade empreendido pela Administração pelo seu próprio juízo, tudo impregnado por grau elevado de subjetividade, causando insegurança jurídica, inviabilizando inexigibilidades legítimas e penalizando agentes públicos e pessoas contratadas que atuam de boa-fé e dentro da legalidade. A atuação dos órgãos de controle, nesse e em muitos outros assuntos, precisa ser apurada à presunção de legitimidade e de legalidade dos atos administrativos, com deferência aos juízos administrativos e em postura de autocontenção. Os eventuais desacertos de órgãos de controle não justificam hipótese de inexigibilidade que prescindam da singularidade, para a contratação de serviços que possam ser prestados com técnica comum, julgados por critérios objetivos e que não dependam da intervenção de notórios especialistas. A inexigibilidade, qualquer que seja, é fundada na inviabilidade de competição e, por consequência, na singularidade do seu objeto. Não se trata de apego à Lei n. 8.666/1993. O apego, bem intenso por sinal e com uma pitada de orgulho vintage, é à parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal. (Licitação pública e contrato administrativo / Joel de Menezes Niehbur – 5. Ed. – Belo Horizonte, 2022)

Como se vê, o citado autor se posiciona no sentido de que, embora o vocábulo "*singular*" não conste do texto da lei, a singularidade do objeto é um requisito da inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização. Nota-se que o seu principal argumento é o de que a inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade de licitação que está expressamente previsto no caput do art. 74, decorre justamente da singularidade do objeto.

Observa-se, ainda, que o seu posicionamento é respaldado em precedente do Tribunal de Contas da União que analisou dispositivo similar da Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais). O art. 30, inciso II, da referida lei também trata da contratação direta de serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, sem prever expressamente a necessidade da natureza singular do objeto, como está previsto na Lei n. 8.666/1993. Mesmo assim, o Tribunal de Contas da União apontou a singularidade do serviço como um dos requisitos para a contratação direta fundamentada nesse artigo. (TCU, Acórdão nº 2.761/2020, Plenário. Rel. Min. Raimundo Carreiro. Julg. 14.10.2020).

A ilustrada jurista, Gabriela Pércio, com seu arguto olhar, partilha do mesmo entendimento. A nobre e talentosa jurista entende que:

Seguindo a mesma linha já adotada pela Lei nº 13.303/16, chamada Lei das Estatais, a Lei nº 14.133/2021 não traz como requisito explícito a singularidade do serviço a ser contratado com fundamento no inciso III do art. 74. Contudo, conforme entendemos, ele permanece, de forma implícita. Com efeito, parece óbvio que a contratação direta de um profissional ou empresa notoriamente especializada para execução de serviço ordinário ou que não exija, por suas peculiaridades, a expertise própria de um especialista, nos termos do §3º do art. 74, não se justifica. Aparentemente, não há razões para entendimento diverso no caso da Lei nº 14.133/2021. Desse modo, o que a nova Lei fez foi eliminar as dificuldades relacionadas à caracterização da singularidade do serviço, conceito cuja delimitação se demonstrou difícil na vigência da Lei nº 8.666/1993, deixando ao encargo da Administração estabelecer, suficientemente, a relação entre suas peculiaridades e a necessidade da notória especialização para garantir uma execução satisfatória. (PÉRCIO, Gabriela. A inviabilidade de competição relativa na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021): principais mudanças e proposta de interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta. Observatório da Nova Lei de Licitações).

Nesse contexto, ao se admitir que a supressão da vetusta expressão indicaria uma presunção de inviabilidade de competição, bastaria que a Administração indicasse um indivíduo ou empresa, como notório especialista para a prestação de um serviço predominantemente intelectual, que a regra geral da Constituição seria afastada, o que é inadmissível. Analisando a presente norma, Luciano Ferraz, com seu reconhecido talento anota que:

O raciocínio pretendeu, por fim, expor que o fato de o legislador da Lei 14.133/21 não ter reproduzido a expressão "serviço de caráter singular" no artigo 74, III, teve objetivos claros, e que não teve o condão de transformar a hipótese de contratação direta numa grande festa discricionária, em ordem a possibilitar que qualquer contratação pudesse se realizar só porque o contratado era detentor de predicados diferenciados de especialidade. (FERRAZ, Luciano. Por que a singularidade é o Wolverine da nova Lei de Licitações? Revista Consultor Jurídico).

No caso concreto, contudo, o núcleo do serviço é precisamente a capacitação presencial intitulada

Workshop de Planejamento Estratégico no Setor Público com base na Metodologia OKRs, estruturada com abordagem teórico-prática e oficinas colaborativas, voltadas à realidade institucional dos participantes, com conteúdo que abrange fundamentos do planejamento estratégico, integração com PPA, LDO e LOA, diagnóstico estratégico, SWOT, definição de objetivos com impacto social e construção de pré-projeto aplicável ao contexto institucional.

Trata-se, pois, de capacitação que não se resume à mera exposição genérica de conceitos abstratos, mas sim de treinamento aplicado à realidade da gestão pública e, em especial, à dinâmica de planejamento e organização estratégica das unidades e gabinetes vinculados a esta Casa Legislativa.

Sob esse enfoque, a singularidade juridicamente relevante do objeto, em tese, não decorre apenas do tema OKRs em si considerado, mas da combinação entre conteúdo programático, enfoque na administração pública, integração com instrumentos de planejamento e orçamento públicos, metodologia prática aplicada à realidade institucional e, ainda, da experiência concreta do instrutor na construção de instrumentos de planejamento governamental do Estado de Rondônia.

De fato, os autos registram que o instrutor Natan Oliveira da Costa é economista pela Universidade Federal de Rondônia, possui trajetória em planejamento estratégico, políticas públicas, governança e desenvolvimento regional, atuou na elaboração do PDIFF RO 2016, na construção do PDES 2015/2030, nos processos de construção do Planejamento Estratégico do Estado e de unidades governamentais, bem como na revisão do PDES-RO 2030 e na representação do Estado de Rondônia na construção da Estratégia Brasil 2050 pelo CONSEPLAN. Tais elementos reforçam a aderência singular entre o executor e o objeto pretendido, o que consta, inclusive, de manifestação suplementar (ID 0718514) do setor requisitante:

A metodologia OKR, embora possua diretrizes teóricas gerais, não pode ser padronizada na forma de um "serviço comum". Sua implementação no setor público exige a adaptação da linguagem corporativa à linguagem do Direito Administrativo e Financeiro. O diferencial deste workshop é a abordagem prática aplicada à realidade rondoniense, com conteúdo que integra OKRs ao ciclo do PPA, LDO e LOA, garantindo segurança jurídica e governança na execução das emendas parlamentares e políticas institucionais da ALE/RO.

O professor indicado não é apenas um teórico do planejamento estratégico. Seu diferencial é a experiência regional, tendo coordenado os principais instrumentos de planejamento do Estado de Rondônia nos últimos dez anos. Ele possui conhecimento prático sobre as dificuldades dos municípios rondonienses e a dinâmica legislativa local, o que permite uma capacitação muito mais profunda do que a de profissionais que não conhecem o território e suas particularidades burocráticas e políticas.

Outrossim, como se assevera da proposta da empresa escolhida pela Administração, o curso detém relevância institucional e visa atender, em sua completude, às demandas de modernização da gestão parlamentar, fortalecimento da organização estratégica dos gabinetes e ampliação da capacidade de acompanhamento e fiscalização de políticas públicas. O próprio DOD registra que a contratação busca capacitar servidores para uma gestão mais eficiente, segura e orientada a resultados, com metodologias

práticas e linguagem clara, projetando como resultado pretendido o aprimoramento da organização estratégica dos gabinetes e das equipes técnicas.

Outro requisito mantido na Lei nº 14.133/2021 se relaciona com a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido. O conceito lançado no § 3º do art. 74 permite que a Administração, com base na documentação juntada, reconheça que determinado profissional ou empresa apresenta atributos que autorizam inferir que seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Quanto ao conceito de notória especialização, há uma parcela que demanda comprovação documental e outra que decorre de juízo administrativo fundado na pertinência entre a experiência do executor e a necessidade pública.

No caso, a empresa promotora tem por objeto social o treinamento e desenvolvimento profissional e gerencial, inclusive por meio da realização de cursos, capacitações e workshops, estando regularmente registrada na Junta Comercial do Estado de Rondônia. Além disso, o currículo do instrutor revela atuação sênior e diretamente conectada ao tema ministrado, sobretudo no campo do planejamento estratégico governamental, do planejamento de longo prazo, das audiências públicas para os PPAs estaduais e da articulação entre instrumentos de planejamento.

Nessa linha, o executor a ser escolhido, profissional ou empresa, deverá ser um notório especialista. Não poderá ser indicado qualquer executor, ainda que detentor das qualificações necessárias. O escolhido deverá apresentar atributos que tragam ao contratante a percepção de que se trata da solução mais adequada à plena satisfação dos interesses da Administração. E a escolha se dará por meio de uma avaliação subjetiva, isto é, juízo de valor administrativo fundado nos elementos de instrução, em comparação com outras possibilidades abstratas de mercado, sem que disso decorra violação à impessoalidade, desde que haja motivação idônea e suficiente.

Essa posição é consagrada pela doutrina e pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

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 curso abertos a terceiros, enquadram-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 (Decisão 439/98 Plenário. Sessão 15/07/1998. DOU 23/07/1998 – TCU).

Tais condições legais para a contratação direta foram praticamente reproduzidas pela Súmula nº 252 do Tribunal de Contas da União - TCU:

A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.

Nesse prisma, a Súmula 39 do TCU estabelece que:

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. TCU, Acórdão 1437/2011-Plenário | Relator Valmir Campelo.

E é corroborado por inúmeros precedentes da Corte de Contas:

(...) Isso porque cada possível instrutor tem características próprias, incomparáveis, como experiência anterior, currículo, áreas de especialização, publicações, etc. Como admitir que o menor preço possa ser um bom critério para a escolha? TCU- Decisão nº 439/98.

(...) São tantas as variáveis que influem na definição do perfil ideal dos professores e instrutores adequados a cada caso, que dificilmente se pode defender a tese de que haja efetiva viabilidade de licitação para formalizar tais contratos. TCU - Decisão nº 747/97.

Como já mencionado, o histórico profissional e o currículo do palestrante evidenciam, de forma suficientemente robusta, sua notória especialização em relação ao objeto a ser executado, sobretudo porque revelam trajetória diretamente vinculada ao planejamento estratégico no setor público. Tal acervo de experiências confere especial relevo à sua aptidão para ministrar o curso proposto, notadamente no que se refere à metodologia empregada, a qual se distingue pelo viés eminentemente prático, com enfoque na construção de soluções aplicáveis à realidade administrativa, superando, assim, a mera exposição teórica de conteúdos abstratos e reforçando a adequação técnica do profissional à plena satisfação da necessidade administrativa.

Em conclusão, percebe-se, portanto, que a Administração não pode realizar licitação para treinamento quando o serviço intelectual se revela dependente da específica qualificação do executor e da metodologia ofertada, notadamente em hipóteses como a presente, em que a proposta evidencia conteúdo aplicado, enfoque na realidade institucional pública e ministrante com experiência concreta e regionalmente aderente à matéria. Não há, portanto, em tese, viabilidade real de competição em bases objetivas suficientes para seleção pelo rito competitivo clássico.

Assim, os elementos constantes dos autos permitem, em tese, concluir positivamente quanto à especialização da empresa e, sobretudo, quanto à aderência técnica do instrutor ao conteúdo a ser ministrado.

III.2. Da Minuta de Contrato

O artigo 92 da Lei nº 14.133/2021 exige que o contrato administrativo contenha cláusulas essenciais relativas ao objeto, vinculação ao procedimento e à proposta, legislação aplicável, regime de execução, preço, pagamento, garantias, responsabilidades, sanções, gestão contratual e hipóteses de extinção, dentre outras.

No caso em exame, verifica-se que a minuta do termo de contrato, em linhas gerais, contempla os elementos estruturantes exigidos pela legislação de regência, apresentando disciplina sobre objeto, obrigações das partes, pagamento, gestão e fiscalização, infrações e sanções administrativas, alterações contratuais, dotação orçamentária, publicação e demais disposições necessárias à formalização do ajuste.

III. 3. Da Instrução do Processo de Contratação Direta

Deverá constar no referido processo todos os elementos exigidos pela Lei nº 14.133, de 2021, os quais estão previstos no art. 72 do mencionado diploma legal, *in verbis*:

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.

Parágrafo único. 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.

A leitura do dispositivo acima, à luz das características do caso concreto, revela que o processo para contratação direta de curso por inexigibilidade, objeto deste parecer, deve conter todos, ou a maioria, dos documentos supracitados.

Passa-se, então, a tratar de cada um dos elementos acima elencados.

(i) Documento de Formalização de Demanda e Estudo Técnico Preliminar

O Documento de Formalização de Demanda é o documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação.

Nesse contexto, evidencia-se o atendimento dos requisitos necessários, com o demonstrativo do

objeto, justificativa e quantitativos a serem contratados, por meio do Documento de Oficialização de Demanda nº 0711067/2026-ALE/SEC-ADM, no qual constam a descrição da necessidade, o alinhamento ao plano de contratação anual, a motivação da contratação, o resultado pretendido, a previsão de início da contratação e a indicação da equipe de planejamento.

Vale frisar, por oportuno, que o Estudo Técnico Preliminar é dispensado para a presente contratação, consoante se assevera do próprio Termo de Referência, que remete ao § 1º do art. 1º do Anexo II da Resolução nº 593/2024, expressamente aplicável às hipóteses do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021 e à contratação de palestrantes.

(ii) Análise de Risco

O art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o processo de contratação direta poderá, se for o caso, contemplar a análise de riscos.

Todavia, no caso, diante do objeto pontual, do prazo curto de execução, do valor delimitado, da baixa complexidade executiva da prestação e do fato de que a contratada cumprirá integralmente o objeto com a realização do curso nas datas previamente definidas, não vislumbro hipótese obrigatória de formulação da análise de riscos, sem prejuízo de eventual juízo administrativo em sentido diverso, devidamente motivado.

(iii) Termo de Referência

De pronto, deve-se destacar que para a contratação de serviços, que não sejam de engenharia, como é o caso dos cursos, seminários, congressos e treinamentos contratados, a legislação determina que a Administração elabore Termo de Referência.

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021. No caso concreto, verifica-se dos autos a existência de Termo de Referência, no qual constam a definição do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução, o modelo de gestão, os critérios de pagamento, a forma de seleção do fornecedor, a estimativa do valor da contratação e a adequação orçamentária. Consta, inclusive, a previsão da despesa à conta da Ação 2253 – Promover a Capacitação Institucional, natureza de despesa 33.90.39.26 – Cursos, Treinamentos e Aperfeiçoamento, no valor total de R\$ 82.500,00.

Registre-se, ademais, que, conforme se infere do histórico processual, houve anterior recomendação desta Advocacia-Geral para complementação da instrução, notadamente quanto ao critério de definição do quantitativo, à singularidade do curso e à justificativa de preços. À luz dos documentos subsequentes, verifica-se que a instrução foi incrementada com justificativas adicionais e com a consolidação do Termo de Referência, circunstância que permite, nesta análise jurídica, o prosseguimento do exame sob a ótica dos documentos mais recentes constantes dos autos.

(iv) Justificativa de preços

Faz-se necessária, também, a apresentação da justificativa do preço do curso a ser contratado, para que se verifique se o preço cobrado pela empresa se encontra em conformidade com os praticados no mercado. E, sobre a justificativa do preço, não se exige a coleta competitiva entre vários possíveis executantes para fins de seleção pelo menor preço, uma vez que esse critério é inviável em serviços de capacitação dessa natureza, já que cada empresa e profissional tem seu preço para os serviços desempenhados. O que se deve aferir é a razoabilidade do valor apresentado pela própria contratada em relação a contratações semelhantes de mesma natureza.

A questão é saber quanto determinada empresa cobra pelos seus trabalhos, do mesmo objeto, no mercado. Essa diligência poderá ser realizada, por exemplo, através da verificação de contratações semelhantes firmadas pela própria empresa com outras instituições, públicas ou privadas, ou por outros meios idôneos admitidos pela legislação e pela regulamentação interna.

Além disso, a justificativa de preços encontra respaldo tanto na disciplina geral da Lei nº 14.133/2021 quanto na regulamentação interna desta Casa. Com efeito, o art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 e o art. 5º, § 1º, do Anexo VI da Resolução nº 593/2024/ALERO estabelecem que, nas contratações diretas por inexigibilidade ou dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto pela forma ordinária, caberá ao contratado comprovar previamente que os preços propostos estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, mediante apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação, ou por outro meio idôneo.

No caso concreto, o Termo de Referência consigna expressamente que a justificativa de preço não se confunde com a pesquisa de preços e que deve analisar criticamente a adequação do valor ao mercado e à singularidade do objeto, registrando, ainda, que o critério central para a avaliação da proposta foi o preço unitário praticado pela contratada em programas de capacitação já formalizados, além de consignar a necessidade de observância do art. 23, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

O material da própria empresa informa preços escalonados por número de participantes, sendo o valor unitário de R\$ 2.750,00 aplicável para 7 ou mais inscrições do mesmo órgão, exatamente a faixa em que se enquadra a presente contratação, o que confere coerência interna à proposta apresentada para 30 participantes.

E o setor requisitante, no item 3 do Despacho nº 0718514, esclareceu que os cursos utilizados como paradigma para fins de aferição da compatibilidade do valor proposto são todos realizados na modalidade presencial, além de ter certificado expressamente que se tratam de cursos técnicos similares, circunstância que reforça a coerência metodológica da justificativa apresentada e confere maior consistência à demonstração de que o preço proposto guarda conformidade com os valores praticados em contratações de mesma natureza.

Ainda assim, por cautela jurídico-formal, a robustez da justificativa de preços deve permanecer devidamente demonstrada nos autos, com especial atenção ao quanto já apontado em manifestação anterior desta Advocacia-Geral acerca da necessidade de correlação material entre os paradigmas utilizados e o objeto contratado. Dito de outro modo, a Administração deve se certificar de que os documentos de suporte

efetivamente se refiram a capacitações de mesma natureza, preferencialmente presenciais e intelectualmente comparáveis, evitando a utilização de referências desconectadas do objeto específico.

(v) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários

Nos termos do art. 72, inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, deve haver demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

No caso, o Termo de Referência expressamente aponta a dotação orçamentária, a natureza da despesa, a fonte de recurso e o valor global da contratação, o que, em tese, satisfaz a exigência legal, sem prejuízo da necessária emissão da respectiva nota de empenho pela unidade competente.

Nesse aspecto, consta também dos autos a Nota de Pré-Empenho nº 2026PE000060, a qual evidencia, em sede de instrução processual, a existência de suporte orçamentário-financeiro para o custeio da despesa pretendida, reforçando, assim, o atendimento à exigência de compatibilidade entre a contratação almejada e a disponibilidade de recursos deste órgão.

(vi) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

Também se exige a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

No caso concreto, constam dos autos o contrato social da empresa Altus Academy Treinamento em Desenvolvimento Profissional e Gerencial Ltda., com registro na Junta Comercial do Estado de Rondônia, comprovante de inscrição e de situação cadastral no CNPJ, bem como certidões negativas de débitos federais, estaduais e certidões judiciais negativas, o que demonstra, em princípio, a regularidade jurídica e fiscal necessária ao prosseguimento da contratação, ressalvada a necessidade de conferência de validade das certidões por ocasião da formalização do ajuste e do pagamento.

(vii) Razão da escolha do contratado

A razão da escolha do contratado deve ser expressamente motivada nos autos.

No caso, a escolha da empresa e do instrutor se sustenta, em tese, na conjugação de fatores objetivos e subjetivos juridicamente relevantes, quais sejam, atuação específica da empresa com treinamento e desenvolvimento profissional; conteúdo programático diretamente voltado ao planejamento estratégico no setor público; metodologia prática e aplicada; integração do conteúdo com PPA, LDO e LOA; e experiência concreta do instrutor na formulação e revisão de instrumentos de planejamento governamental do Estado de Rondônia. Tais circunstâncias, quando examinadas em conjunto, demonstram adequação especial do contratado à plena satisfação do objeto.

(viii) Autorização da autoridade competente

Uma vez juntada aos autos a documentação instrutória da contratação direta prevista no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, isto é, estando o feito devidamente instruído, é tempo de se providenciar a autorização da autoridade competente.

No caso, já consta dos autos autorização da Secretaria-Geral para disponibilização de 30 inscrições e aprovação do Documento de Oficialização de Demanda, sem prejuízo da autorização final da contratação direta, após a presente manifestação jurídica e eventual saneamento residual que a autoridade entender necessário. Recomenda-se, ao final, a divulgação do ato autorizativo e do extrato da contratação nos meios oficiais cabíveis, inclusive no Portal Nacional de Contratações Públicas, em observância ao regime de publicidade da Lei nº 14.133/2021.

IV. CONCLUSÃO

Ante o exposto, em virtude da fundamentação delineada acima, esta Advocacia-Geral, pelo que consta aos autos, **OPINA pela legalidade da inexigibilidade de licitação em análise, visando à contratação da empresa Altus Academy Treinamento em Desenvolvimento Profissional e Gerencial Ltda. para disponibilização de 30 (trinta) inscrições no curso “Workshop de Planejamento Estratégico no Setor Público com base na Metodologia OKRs”**, a ser ministrado por Natan Oliveira da Costa, visto que a legislação permite a inexigibilidade nos casos de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, a exemplo de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, nos termos do art. 74, inciso III, alínea “f”, da Lei nº 14.133/2021, devendo serem observadas as seguintes condicionantes:

a) conferência atual da validade das certidões e demais documentos de habilitação da contratada no momento da formalização do ajuste e da liquidação da despesa;

b) previamente à formalização da contratação, realização de consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS e ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas – CNEP, nos termos do art. 91, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, como medida de cautela destinada a verificar a existência de eventual sanção impeditiva em nome da futura contratada;

c) autorização final da autoridade competente;

d) publicação do extrato da contratação e disponibilização do ato autorizativo e do instrumento correspondente no sítio eletrônico oficial e no Portal Nacional de Contratações Públicas, na forma da lei.

Eis o parecer.

À autoridade competente para deliberação e decisão administrativa.

(assinado eletronicamente)
ARTHUR FERREIRA VEIGA
Advogado - ALE/RO

Visto e Ratificado:
(assinado eletronicamente)
LUCIANO JOSÉ DA SILVA
Advogado-Geral - ALE/RO



Documento assinado eletronicamente por **Luciano Jose da Silva, Advogado Geral**, em 26/03/2026, às 09:58, 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 Ferreira Veiga, Advogado(a)**, em 30/03/2026, às 10:16, 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 **0721287** e o código CRC **5E2D4845**.

Referência: Processo nº 100.012.000084/2026-34

SEI nº 0721287

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