

PARECER REFERENCIAL

PROJUR N° 3

EMENTA:

I. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. **INEXIGIBILIDADE. CURSOS DE CAPACITAÇÃO, ABERTOS OU FECHADOS, CONGRESSOS OU SEMINÁRIOS.**

II. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART.

III. FUNDAMENTO LEGAL: **ART. 74, CAPUT, INCISO III, ALÍNEA “F” C/C ART. 6º, XVIII, ALÍNEA “F” C/C ART. 72, TODOS DA LEI Nº 14.133/2021.**

IV. RECOMENDAÇÃO PARA ADOÇÃO DO PRESENTE PARECER COMO PARECER REFERENCIAL, NA FORMA DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N.º 55, DE 23 DE MAIO DE 2014 E PORTARIA PGF N.º 262, DE 05 DE MAIO DE 2017, NOS CASOS DE AUSÊNCIA DE DÚVIDAS JURÍDICAS.

V. **REGULARIDADE JURÍDICA.**

1. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

1.1. A Orientação Normativa AGU n° 55, de 2014 (DOU de 26/05/2014), autoriza a adoção de manifestação jurídica referencial, dispensando-se a análise individualizada de matérias que envolvam questões jurídicas idênticas e recorrentes, nos seguintes termos:

I - Os **processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial**, isto é, aquela que **analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes**, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, **desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.**

II - Para a elaboração de **manifestação jurídica referencial** devem ser **observados os seguintes requisitos:**

a) o **volume de processos em matérias idênticas e recorrentes** impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e

b) a **atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais** a partir da **simples conferência** de documentos.

1.2. Com o fim de disciplinar a “elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica”, a PGF editou a Portaria nº 262, de 2017, em que, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, ***"considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos"***.

1.3. A manifestação jurídica referencial constitui-se, portanto, em medida adequada a orientar a Administração e capaz de conferir segurança jurídica à sua atuação, prescindindo, no entanto, da análise individualizada desses processos pelo órgão de consultoria jurídica, salvo a existência de dúvida jurídica.

1.4. Trata-se de importante ferramenta destinada à otimização e racionalização do trabalho, viabilizando maior dedicação ao enfrentamento de questões complexas, com atuação prioritária, estratégicas e especializadas, que demandam uma atuação qualificada.

1.5. Relevante destacar a necessidade de observância aos requisitos estabelecidos pela Portaria PGF nº 262, de 2017, para a elaboração de manifestação jurídica referencial:

Art. 2º São **requisitos para a elaboração de manifestação jurídica referencial**:

I - o **volume de processos em matérias idênticas** e recorrentes que acarrete sobrecarga de trabalho devidamente comprovada e venha a **impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos** e

II - a **atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais** a partir da **simples conferência** de documentos.

(...)

1.6. Nesse contexto, a análise contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, inciso III, “f” c/c art. 6º, XVIII, “f”, todos da Lei nº 14.133, de 2021, de cursos de capacitação, abertos ou fechados, congressos ou seminários, representa grande volume de processos e ostenta aspecto de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela ON AGU nº 55, de 2014, e pela Portaria PGF nº 262, de 2017.



1.7. Assim, o **presente Parecer Referencial aplica-se à hipótese de contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação**, cujo objeto contratação de cursos de capacitação, abertos ou fechados, congressos ou seminários, de acordo com o art. 74, inciso III, “f” c/c art. 6º, XVIII, “f”, todos da Lei n.º 14.133, de 2021.

1.8. O **ente assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste referencial**, nos termos do art. 3º, §2º, da Portaria PGF/AGU nº 262, de 2017. Além disso, **é obrigatória a utilização das listas de verificação de contratações diretas atualizadas**, quando disponibilizados pela AGU, em seu sítio eletrônico.

1.9. Em que pese ser **dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, especialmente quanto à ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico** (art. 53, § 5º, da Lei 14.133/2021), a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

2. APRECIÇÃO JURÍDICA

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1. A presente manifestação jurídica tem por base o assessoramento dos Órgãos Administrativos e Institucionais do COFFITO, nos termos dos incisos II do art. 43 da Resolução **COFFITO nº 413/2012**, que dispõe sobre o Regimento Interno deste Conselho Federal:

Res. nº 413/2012

COFFITO

Alterada pela Resolução-COFFITO nº 590, de 23 de Julho de 2024

(...)

Art. 43º – **Incumbe à Procuradoria Jurídica:**

I – assessoramento do Plenário, da Diretoria e da Presidência do COFFITO;

II – assessoramento dos Órgãos Administrativos e Institucionais do COFFITO;

III – representação do COFFITO em Juízo, em todas as instâncias, ordinárias, especiais e extraordinárias;

IV – representação dos interesses do COFFITO perante a Administração Pública Direta e Indireta, inclusive órgãos de Controle Externo;

V – elaboração de pareceres no âmbito dos processos administrativos em geral, nos processos éticos e nos processos eleitorais dos CREFITOS, quando couber a manifestação do COFFITO.

(...)

2.2. Além disso, assiste a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º da Lei nº 14.133/2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Na **eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos** as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

2.3. Ressalte-se que o **exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento**, excluídos, portanto, aqueles que abrangem conveniência e oportunidade para a celebração do ato, bem como os elementos 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.

2.4. 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 orientação constante da Boa Prática Consultiva – BPC/AGU nº 7, que assim dispõe:

BPC/AGU nº 7

Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria conjunta nº 01, de 02 de dezembro de 2016

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.

2.5. Feitas as ressalvas, passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.



DA VEDAÇÃO DA APLICAÇÃO COMBINADA DA LEI N.º 14.133, DE 2021, COM A LEI N.º 8.666, DE 1993, A LEI N.º 10.520, DE 2002 E A LEI N.º 12.462, DE 2011.

2.6. Não é demais destacar a vedação da aplicação combinada da Lei nº 14.133, de 2021, com a Lei nº 8.666, de 1993, Lei nº 10.520, de 2002, e a Lei nº 12.462, de 2011 (art. 191, da Lei nº 14.133, de 2021, e item 217 do PARECER n. 00002/2021/CNMLC/CGU/AGU, NUP: 00688.000716/2019-43, sequencial 460), como se observa a seguir:

PRC nº 02/21

CNMLC/CGU/AGU, NUP:
00688.000716, de 2019-43,
sequencial 460

217. Ante o exposto, conclui-se que: (...) b) a **utilização de mesmos detalhamentos normativos para regimes jurídicos distintos, poderá causar tratamento não isonômico dos administrados e incerteza das consequências jurídicas**; c) não é possível que os regulamentos editados na égide das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02 e nº 12.462/11 sejam recepcionados pela Lei nº 14.133, de 2021, enquanto todos esses diplomas continuem em vigor, a luz do art. 191, parte final, da Lei nº 14.133/21 - ressalvada a possibilidade de que um novo ato normativo, editado pela autoridade competente, estabeleça expressamente a aplicação de tais regulamentos para a nova legislação"

MANIFESTAÇÃO SOBRE A ESSENCIALIDADE E O INTERESSE PÚBLICO DA PRESENTE CONTRATAÇÃO

2.7. A **Administração deve se manifestar acerca da essencialidade e o interesse público da contratação**, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 09 de outubro de 2015.

2.8. O atual Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos editou diversas portarias para centralizar, suspender ou proibir determinadas contratações; por isso, a Administração, **à luz dos normativos vigentes, deve certificar se o serviço/fornecimento escolhido não está no rol dessas restrições de contratação**, a exemplo de: aquisição e locação de imóveis; aquisição de veículos de representação e de serviços comuns; locação de veículos; locação de máquinas e equipamentos; fornecimento de jornais e revistas em meio impresso; e serviços de ascensorista.

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

2.9. No caso, **deve ser juntada a autorização para a contratação direta**, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

2.10. Além disso, **deverá ser atestado nos autos que a presente contratação está contemplada no Plano de Contratações Anual da entidade e alinhada com o Plano Diretor de Logística Sustentável**, além de outros instrumentos de planejamento da Administração (Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, art. 7º da IN SEGES/ME nº 81, de 2022, e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021).

DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

2.11. 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:

- 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**.

2.12. Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração **deverá elaborar parecer técnico** (artigo 72, III, da Lei nº 14.133, de 2021) que **comprove o atendimento dos requisitos exigidos**, acompanhado da documentação comprobatória.

2.13. Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Documentos necessários ao Planejamento da Contratação

2.14. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 2022, e a IN SEGES/ME Nº 81, de 2022, a **Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:**

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

2.15. Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares

2.16. Na análise do documento de formalização da demanda, é necessário que seja previstos todos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022. Pelo exposto, deverá a Administração, especialmente, justificar a necessidade da contratação, indicar a data pretendida para a conclusão da contratação e informar o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

2.17. **Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022.** Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- **descrição da necessidade da contratação**, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- **estimativa das quantidades a serem contratadas**, acompanhada das **memórias de cálculo e dos documentos** que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- **estimativa do valor da contratação**, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- **justificativas para o parcelamento ou não da solução** (inc. VII);
- **posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação** para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII).

2.18. **Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento,** consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58, de 2022.

Gerenciamento de riscos

2.19. Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

2.20. Nesse viés, o mapa de riscos (art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), tendo **como modelo o item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023**, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/guias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimento-de-contratacao-agu-fev-2024.pdf>, **deve ser confeccionado com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.**

Termo de referência

2.21. O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

2.22. Cumpre lembrar que é recomendável a utilização do modelo de termo de referência disponibilizado pela Advocacia-Geral da União, a fim de garantir o conteúdo mínimo necessário, bem como a padronização e a celeridade na análise (art. 19, IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

2.23. Nesse sentido, no caso da não utilização do modelo supracitado, deverá ser elaborada declaração da área técnica informando sobre a conformidade, na espécie, ao modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU.

2.24. Apenas para registro formal, destacamos a necessidade da fixação preços unitários máximos para cada item do termo de referência (art. 6º, XXIII, "i", art. 23, § 1º, I, da Lei nº 14.133, de 2021, c/c art. 5º, I, da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia).

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

2.25. a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem contratados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas). Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de quantidades.

2.26. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização ou direcionem ou favoreçam à contratação de prestador específico (art. 9º, da Lei nº 14.133, de 2021). Portanto, o gestor deverá tomar as devidas cautelas para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais à contratação, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração.

2.27. No caso de serviços, registre-se que o gestor deverá estar atento às diretrizes gerais do subitem 1.1 do anexo V da IN SEGES/MP nº 05, de 2017, quais sejam:

- a) prever especificações que representem a real demanda de desempenho do órgão ou entidade, não sendo admissíveis especificações que deixem de agregar valor ao resultado da contratação ou sejam superiores às necessidades do órgão ou entidade;
- b) não fixar especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem, injustificadamente, a competitividade ou direcionem ou favoreçam a contratação de prestador específico;
- c) não adotar especificações que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente ou com preços superiores aos de serviços com melhor desempenho.

2.28. **Recomenda-se que a Administração se certifique de que as especificações técnicas previstas no Termo de Referência atendem às premissas acima citadas.**

2.29. Ainda sobre esse tema, vale destacar que, **caso as especificações somente possam ser atendidas por uma quantidade de fornecedores considerada restrita, deverá ser avaliada a pertinência de retirar ou flexibilizar requisitos**, de modo que se possa manter apenas aqueles considerados indispensáveis (art. 9º, I, §2º, da IN SEGES Nº 58, de 2022). E, **caso não seja retirada ou flexibilização de tal especificação, deverá ser realizada justificativa da razão pela qual se torna necessária a contratação com essas características**, sob pena de inviabilizar o regular prosseguimento do certame.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

2.30. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é realizar a adjudicação por itens, tal qual previsto na Súmula TCU nº 247:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, **desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala**, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

2.31. Ademais, o parcelamento não será adotado quando (art. 40, V, “b”, § 3º, Lei nº 14.133, de 2021):

- I - a economia de escala, a redução de custos de gestão de contratos ou a maior vantagem na contratação recomendar a compra do item do mesmo fornecedor;
- II - **o objeto a ser contratado configurar sistema único e integrado e houver a possibilidade de risco ao conjunto do objeto pretendido;**
- III - o processo de padronização ou de escolha de marca levar a fornecedor exclusivo.

2.32. No caso de serviços, na aplicação do princípio do parcelamento, deverão ser considerados (art. 47, II, § 1º, Lei nº 14.133, de 2021):

- I - a responsabilidade técnica;
- II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens;
- III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.

2.33. Dito isso, caso o procedimento **preveja a adjudicação do objeto por lotes/grupo (OU a um único contratado)**, **deverão ser apresentadas as justificativas de ordem técnica e econômica**. Nesse sentido, somente será possível haver esse agrupamento se essa escolha for a que melhor atenda aos comandos dos §§ 2º e 3º do art. 40 e § 1º do art. 47 da Lei nº 14.133, de 2021, e da Súmula n.º 247 do TCU. Do contrário, deverá ser adotada a técnica da adjudicação por itens.

2.34. Relembre-se, ainda, que **a inserção, em mesmo lote, de itens usualmente produzidos por empresas de ramos distintos restringe o caráter competitivo da contratação** (cf. Informativo de Licitações e Contratos nº 148/2013 - TCU).

2.35. Outro aspecto que chama atenção refere-se ao tamanho do objeto contratual que envolve diversas localidades do Estado/País, com risco de restringir a competitividade do procedimento.

2.36. É preciso que haja **justificativa para a concentração do objeto, quando é perfeitamente possível o parcelamento da contratação**. Não se pretende afirmar, com isso, que seja preciso uma contratação para cada localidade, mas sim que haja uma melhor definição do objeto contratual, levando em conta a possibilidade de restringir a competitividade, uma vez que deve ser considerada a capacidade das empresas no mercado de prestar o serviço da magnitude pretendida pela Administração.

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

2.37. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, IV, art. 18, §1º, XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e art. 9º, II e XII, da IN SEGES nº 58, de 2022), deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais:

- a) **definir os critérios e práticas objetivamente** no termo de referência como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) **justificar** a exigência nos autos;
- c) **verificar se os critérios e práticas preservam o caráter competitivo** da contratação.
- d) verificar o **alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável**.

2.38. Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomenda-se consulta ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, disponibilizado pela Advocacia-Geral da União em seu sítio eletrônico.

2.39. Se a Administração entender que os serviços não se sujeitam a critérios de sustentabilidade, deverá apresentar a devida justificativa.

Do orçamento, da obrigatoriedade de elaboração de planilhas e da justificativa de preço

2.40. Quanto ao orçamento, **é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação** (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

2.41. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esse órgão jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

2.42. A contratação direta não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021). Assim, **deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.**

2.43. Nesse sentido, a Administração deve observar o que dispõe a Orientação Normativa/AGU nº 17, a seguir:

A RAZOABILIDADE DO VALOR DAS CONTRATAÇÕES DECORRENTES DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PODERÁ SER AFERIDA POR MEIO DA COMPARAÇÃO DA PROPOSTA APRESENTADA COM OS PREÇOS PRATICADOS PELA FUTURA CONTRATADA JUNTO A OUTROS ENTES PÚBLICOS E/OU PRIVADOS, OU OUTROS MEIOS IGUALMENTE IDÔNEOS.

2.44. A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n. 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 4º Nas **contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto** na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, **o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes** de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de **notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração**, ou por outro meio idôneo.

2.45. Nos termos do art. 7º, caput, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021.

2.46. Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, a justificativa de preços será dada com base em valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo (art. 7º, § 1º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

2.47. Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o caput pode ser realizada com objetos de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido (art. 7º, § 2º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

2.48. Se, por outro lado, a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, proibida está a inexigibilidade (art. 7º, § 3º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

2.49. **Dessa forma, a pesquisa de preços deverá ser executada de acordo com a IN SEGES/ME nº 65, de 2021. Em especial, deverão ser cumpridas as orientações abaixo:**

- 2.49.1. a **pesquisa de preços deve contemplar bens cujas especificações guardam identidade com as daqueles efetivamente desejados**, evitando a comparação entre bens que não sejam equivalentes;
- 2.49.2. a pesquisa de preços será **materializada em documento** que conterá, no mínimo: **identificação do(s) agente(s) responsável(is)** pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento; caracterização das **fontes** consultadas; **série de preços coletados**; **método estatístico** aplicado para a definição do valor estimado; **justificativas** para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável; **memória de cálculo do valor estimado** e documentos que lhe dão suporte, **justificativa** da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta (art. 3º).
- 2.49.3. na pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos parâmetros, empregados de forma combinada ou não (art. 5º).

- 2.49.4. quando a **pesquisa de preços for realizada com os fornecedores**, deverá ser observado o prazo de resposta conferido ao fornecedor compatível com a complexidade do objeto a ser licitado e obtenção de propostas formais, contendo, no mínimo: **descrição do objeto, valor unitário e total**; número do Cadastro de Pessoa Física - **CPF** ou do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - **CNPJ** do proponente; **endereço físico e eletrônico e telefone de contato**; **data de emissão e nome completo e identificação do responsável**, bem como registro nos autos da relação de fornecedores que foram consultados e não enviaram propostas como resposta à solicitação (art. 5º, § 2º);
- 2.49.5. os **preços pesquisados devem ser examinados de forma crítica**, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados, por meio de manifestação técnica fundamentada, cumprindo à Administração o discernimento sobre os efetivamente aptos a comporem a planilha de preços, podendo até serem excluídos aqueles demasiadamente discrepantes dos demais (art. 6º, §§ 3º e 4º);
- 2.49.6. entre as **fontes da pesquisa de preços, devem ser priorizadas a “composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo**, como Painel de Preços ou banco de preços em saúde, observado o índice de atualização de preços correspondente” e as “**contratações similares** feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente”, em detrimento da “pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo” (desde que atualizados no momento da pesquisa e compreendidos no intervalo de até 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital, contendo a data e a hora de acesso), de “pesquisa direta” com fornecedores (desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital) e de “pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas (desde que a data das notas fiscais esteja compreendida no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do edital), cuja adoção deve ser vista como prática subsidiária, complementar, conforme art. 5º, § 1º;

- 2.49.7. na **pesquisa de preços, sempre que possível, deverão ser observadas as condições comerciais praticadas, incluindo prazos e locais de entrega, instalação e montagem do bem ou execução do serviço**, quantidade contratada, formas e prazos de pagamento, fretes, garantias exigidas e marcas e modelos, quando for o caso, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 4º).
- 2.49.8. **somente em casos excepcionais, será admitida a determinação de preço estimado com base em menos de três preços, desde que devidamente justificada nos autos pelo gestor responsável e aprovada pela autoridade competente (art. 6º, § 5º);**
- 2.49.9. **justificar a metodologia empregada** para a estimativa dos custos da contratação (art. 6º, §§ 1º, 2º e 3º).
- 2.49.10. **preço estimado** da contratação poderá ser **obtido acrescentando ou subtraindo determinado percentual, de forma a aliar a atratividade do mercado e mitigar o risco de sobrepreço** (art. 6º, §2).
- 2.50. No que diz respeito à **justificativa do preço, por se tratar de uma contratação por inexigibilidade de licitação, por certo não se pretende a comparação dos preços propostos pela contratada com os preços de mercado, uma vez que a Administração deverá ter caracterizado o objeto como único que atende a suas necessidades.**
- 2.51. Com isso, a **Administração deve buscar informações junto à futura contratada acerca dos valores praticados em outros órgãos/entidades, inclusive quanto aos descontos concedidos**, a fim de atender ao disposto no art. 23, §4º, da Lei nº 14.133, de 2021 com a consequente juntada aos autos da respectiva documentação (notas fiscais, contratos etc.).
- 2.52. A **comparação dos preços deve ser apresentada de modo claro**, indicando, sempre que possível a unidade de medida utilizada para melhor justificativa do custo. Ademais, deve-se dar entre cursos/eventos que guardem identidade ou, não havendo cursos idênticos, clara similaridade, levando-se em conta o conteúdo programático, a época, a localidade, a dimensão do público-alvo, a carga horária, a modalidade (presencial, online, etc.), entre outras semelhanças que garantam precisão possível na comparação.
- 2.53. Adicionalmente, **é recomendável que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto**, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

2.54. **Todas estas informações devem constar de despacho expedido pelo servidor responsável pela realização da pesquisa**, no qual, além de expor o atendimento das exigências acima, irá realizar uma análise fundamentada dos valores ofertados pelas empresas, inclusive cotejando-os com os valores obtidos junto às outras fontes de consulta. É através desta análise fundamentada, que a Administração irá estabelecer o valor estimado da contratação.

2.55. Nesse contexto, **cumprе ressaltar que o órgão assessorado é quem dispõe de condições técnicas adequadas para avaliar a idoneidade da proposta formulada pela pretensa contratada, não tendo este órgão de consultoria conhecimento técnico para se pronunciar a respeito das conclusões apresentadas.**

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELECTUAL

2.56. Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF, art. 37, XXI).

2.57. Entretanto, **há situações em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a ensejar uma disputa entre particulares.**

2.58. Diferentemente da dispensa de licitação, onde a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei; **na inexigibilidade, o ente público não tem opção, não há discricionariedade a observar. O que vale é a impossibilidade de obter propostas equivalentes**, ou melhor, de ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um indivíduo. **Em última análise, a inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.**

2.59. A contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção ao princípio do art. 37, XXI da Constituição Federal, e está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133/2021:

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**;

(...) § 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, 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.**

§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é **vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificado a inexigibilidade.**

2.60. O art. 6º, XVIII, “f” da Lei nº 14.133, de 2021, considera como serviço técnico profissional especializado o serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

2.61. A matéria, objeto da contratação, foi tratada especificamente pela Orientação Normativa nº 18/2009, com a redação dada pela Portaria AGU nº 382, de 21 de dezembro de 2018. Embora editada à luz da Lei nº 8.666, de 1993, seus fundamentos permanecem compatíveis com a Lei nº 14.133, de 2021, merecendo destaque:

CONTRATA-SE POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO COM FUNDAMENTO NO ART. 25, CAPUT OU INCISO II, DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993, PESSOAS NATURAIS E JURÍDICAS PARA MINISTRAR CURSOS FECHADOS PARA TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL OU A INSCRIÇÃO EM CURSOS ABERTOS.

O ART. 25, CAPUT, COMO FUNDAMENTO, IMPÕE A CONSTATAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO POR AUSÊNCIA DE CRITÉRIO OBJETIVO DE SELEÇÃO OU POR EXCLUSIVIDADE DO OBJETO PERSEGUIDO PELA ADMINISTRAÇÃO.

A MOTIVAÇÃO LEGAL COM BASE NO ART. 25, INCISO II, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, **EXIGE A IDENTIFICAÇÃO DOS REQUISITOS DA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E DA SINGULARIDADE DO CURSO.**

2.62. Na mesma linha, o Enunciado nº 69/2020 do DEPCONSU/PGF:

A Orientação Normativa AGU n. 18/2009 não obsta a **contratação direta por inexigibilidade de pessoa jurídica para ministrar curso fechado para a Administração Pública, desde que presentes os pressupostos do art. 25, II, §1º, da Lei n. 8.666/93.** (Fonte: Parecer n. 00003/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU. NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 15)

2.63. Nesse sentido, também temos o enunciado da Súmula nº 252, de 2010 do 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.**

2.64. Assim, a contratação direta de cursos (abertos ou fechados/in company), seminários/congressos, com fundamento no art. 74, III, “f”, da Lei n.º 14.133, de 2021, **será possível se for demonstrada a notória especialização do profissional ou empresa envolvida, permitindo-se inferir a essencialidade de seu trabalho** à plena satisfação do objeto.

2.65. Por outro lado, pela redação da citada Orientação Normativa, acaso não se tratar de serviço com profissionais ou empresas de notória especialização, a contratação de curso aberto ou fechado ainda poderá ser formalizada de forma direta, com base no art. 74, caput, se demonstrada a inviabilidade de competição em razão, por exemplo, das peculiaridades que circunscrevem o caso concreto, como local e data do evento, prazo para inscrição, conteúdo programático, metodologia didática adotada, dentre outros elementos comprovados na instrução dos autos, demonstrem que há inequívoca inviabilidade de competição (DESPACHO n.º 976/2018/GAB/CGU/AGU).

2.66. Quanto à razão para a escolha do fornecedor, esta se confunde com a própria situação caracterizadora da inviabilidade de competição, seja por se tratar de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual prestados por pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização (art. 74, III, “f” c/c art. 6º, XVIII e XIX da Lei n.º 14.133, de 2021), seja em razão das peculiaridades que circunscrevem o caso concreto (art. 74, caput, da Lei n.º 14.133, de 2021), motivo pelo qual se reforça as recomendações acima lançadas para que a **Administração comprove cabalmente os elementos que inviabilizam a competição neste caso e sua adequabilidade à necessidade da Administração.**

2.67. No caso, a **Administração pretende realizar a contratação com fundamento no art. 74, III, “f”, da Lei n.º 14.133, de 2021, razão pela qual deve comprovar que:**

- a) os serviços **qualificam-se como técnicos de natureza predominantemente intelectual**, enumerados no art. 6º, XVIII, “f”, da Lei n.º 14.133, de 2021;
- b) que a parte a ser **contratada qualifica-se como empresa ou profissional de notória especialização**, nos termos do art. 6º, XIX, da Lei n.º 14.133, de 2021;
- c) o **caráter especial da demanda** da Administração e da **adequação do serviço a ser prestado**.

DOS REQUISITOS ESPECÍFICOS PARA A CONTRATAÇÃO INEXIGIBILIDADE DOS CURSOS DE CAPACITAÇÃO

Demonstração de serviços técnico especializado de natureza predominantemente intelectual

2.68. O art. 6º, XVIII, “f”, da Lei n.º 14.133, de 2021 traduz em que consistem os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, dentre os quais elenca, em sua alínea “f”, os serviços de “treinamento e aperfeiçoamento de pessoal”.

2.69. Dessa forma, a **Administração deve demonstrar, nos autos, a especialidade da empresa a ser contratada para que haja o enquadramento perfeito no conceito de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, no item de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal**.

Demonstração da notória especialização da contratada

2.70. Em relação à notória especialização, registre-se que não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço. Tal característica é principalmente do corpo técnico, não devendo se confundir fama com notória especialização. A notória especialização diz muito mais sobre a demanda da Administração do que propriamente sobre as circunstâncias dos interessados em atendê-la.

2.71. Assim dispõe o artigo 6º, XIX c/c art. 74, §3º, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 6º (...)

XIX - notória especialização: qualidade de profissional ou de 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, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato;

2.72. No mesmo sentido, tem-se as lições de Jacoby Fernandes:

A reputação da notoriedade só precisa alcançar os profissionais que se dedicam a uma atividade, sendo absolutamente dispensável, ou impertinente, a fama comum, que a imprensa não especializada incentiva (in Contratação Direta sem Licitação, Brasília Jurídica, p. 316).

2.73. Nesse raciocínio, em se tratando de contratação de serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, a notória especialização reside na formação dos professores/palestrantes. Hely Lopes Meirelles define a notória especialização como uma “característica daqueles profissionais que, além da habilitação técnica e profissional, exigida para os profissionais em geral, foram além em sua formação, participando de cursos de especialização, pós-graduação, participação em congressos e seminários, possuindo obras técnicas (artigos e livros) publicadas, além de participação ativa e constante na vida acadêmica”.

2.74. A jurisprudência do TCU vem adotando o entendimento de que a notória especialização do prestador diz respeito à comprovação de que a empresa ou o profissional “reúna competências que o diferenciem de outros profissionais, a ponto de tornar inviável a competição” (Acórdão nº 1038/2011-Plenário).

2.75. Observa-se que, de acordo com a jurisprudência do TCU, “a simples apresentação de currículos não se presta, por si só, a comprovar a notória especialização do contratado, especialmente considerando que tais elementos de convicção não indicam necessariamente se tratar de profissional com estilo ou uma marca pessoal inconfundível e exclusiva no mercado, tornando seu trabalho essencial e indiscutivelmente o mais adequado para atender o interesse da companhia” (Acórdão nº 2673/2011-Plenário). De fato, a mera referência ao currículo e experiência do profissional mostra-se, em regra, insuficiente, uma vez que demonstra, exclusivamente, a notoriedade do profissional na área, sem identificar em que aquele conhecimento é imprescindível para a prestação daquele serviço específico.

2.76. Não é outro o sentido da parte final do §1º do art. 74 da Lei n.º 14.133, de 2021, que determina que o conceito do profissional no campo de sua especialidade, a ser demonstrado por uma das formas ali transcritas, deve ser capaz de permitir que se infira “que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

2.77. Assim, **compete à Administração descrever a adequabilidade entre a experiência profissional dos notórios especialistas ao objeto do curso que pretende seja ministrado aos seus servidores**, sem o quê a demonstração da notoriedade não será capaz de justificar a contratação direta. Ou seja, deve-se demonstrar em que a notoriedade dos citados profissionais será imprescindível para a prestação daquele serviço.

Demonstração do caráter especial da demanda da Administração e da adequação do serviço a ser prestado

2.78. Conforme já asseverado no item anterior, a notoriedade do serviço diz respeito muito mais sobre a demanda da Administração do que sobre a qualidade do contratado. Portanto, a demanda da Administração deve ser especial a ponto de atrair a regra excepcional de contratação por inexigibilidade de licitação.

2.79. A Lei n.º 14.133, de 2021, eliminou de seu texto a expressão “singular” constante anteriormente do art. 25, II, da Lei n.º 8.666, de 1993. Todavia, é certo que a notoriedade do fornecedor não pode ser desvinculada do caráter único da demanda da Administração.

2.80. Como afirma a doutrina, “para que haja inviabilidade de competição, é necessária a especialidade da demanda, a gerar a necessidade de notoriedade do fornecedor, o que, por sua vez, elimina a possibilidade de uso da licitação. Sem a necessidade especial, a exigência de notória especialização não se sustenta, o que volta a atrair a licitação, ainda que por melhor técnica ou técnica e preço, se necessário.” (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei n.º 14.133/21 comentada por Advogados Públicos/ organizador Leandro Sarai - 2ª edição - São Paulo: Editora JusPodivm, 2022. p. 903/904).

2.81. Portanto, **deve a Administração identificar adequadamente o caráter especial da sua demanda, aquilo que torna o curso escolhido diferente dos demais existentes no mercado**, no que ele é incomum.

DOS DOCUMENTOS DA HABILITAÇÃO

2.82. De início, alertamos que, **mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação** (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

2.83. Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ;
- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União - TCU; e
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas - CNDT.

2.84. Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal.

2.85. Sobre o **cadastro do CADIN, a eventual existência de pendência impede a contratação e respectivos aditamentos** (art. 6º-A, da Lei nº 10.522, de 2002, incluído pela Lei nº 14.973, de 2024).

DA ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO

2.86. Em caso de pagamento dos serviços à contratada previamente à realização do curso, registre-se a possibilidade excepcional, nos termos dos arts. 62 e 63, § 2º, III, da Lei n.º 4.320, de 1964 c/c art. 38 do Decreto n.º 93.872, de 23 de dezembro de 1986:

Lei n. 4.320, de 1964

(...)

Art. 62. O **pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.**

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;(Vide Medida Provisória nº 581, de 2012) I

II - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A **liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:**

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - **os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.**

(...)

Decreto n. 93.872, de 1986

(...)

Art. 38. **Não será permitido o pagamento antecipado de fornecimento de materiais, execução de obra, ou prestação de serviço,** inclusive de utilidade pública, **admitindo-se, todavia, mediante as indispensáveis cautelas ou garantias,** o pagamento de parcela contratual na vigência do respectivo contrato, convênio, acordo ou ajuste, segundo a forma de pagamento nele estabelecida, prevista no edital de licitação ou nos instrumentos formais de adjudicação direta.

(...)

2.87. A Orientação Normativa AGU nº 37/2011 nos seguintes termos:

A antecipação de pagamento somente deve ser admitida em situações excepcionais, devidamente justificada pela Administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios: 1) **represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos;** 2) **existência de previsão no edital de licitação** ou nos instrumentos formais de contratação direta; e 3) **adoção de indispensáveis garantias,** como as do art. 56 da lei nº 8.666/93, **ou cautelas,** como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.

2.88. A matéria é tratada na Lei nº 14.133, de 2021, nos moldes a seguir:

Art. 145. Não será permitido pagamento antecipado, parcial ou total, relativo a parcelas contratuais vinculadas ao fornecimento de bens, à execução de obras ou à prestação de serviços.

§ 1º A **antecipação de pagamento somente será permitida se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta.**

§ 2º A Administração **poderá exigir a prestação de garantia adicional como condição para o pagamento antecipado.**

§ 3º Caso o objeto **não seja executado** no prazo contratual, o valor antecipado **deverá ser devolvido.**

2.89. **Recomenda-se, nesses termos, que, se for o caso, a Administração instrua os autos com justificativa da excepcionalidade da situação, observando o teor do art. 145 da Lei n.º 14.133/2021, esclarecendo se estão presentes as condições necessárias à antecipação de pagamento,** em especial quanto às cautelas e garantias para fiel execução do objeto ajustado

2.90. Caso o objeto não seja executado no prazo contratual, o valor antecipado deverá ser devolvido (art. 145, §3º). Nessa senda, havendo pagamento antecipado, deve ser prevista em concreto no instrumento do contrato a respectiva devolução.

DA MINUTA PADRONIZADA DE CONTRATO

2.91. **Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU,** conforme art. 19, IV, § 2º, c/c art. 25, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, bem como que as alterações realizadas nos modelos sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

2.92. **A padronização de modelos de editais e contratos é medida de eficiência e celeridade administrativa e há muito tempo vem sendo recomendada pela CGU/AGU.** Tal postulado foi registrado na quarta edição do seu Manual de Boas Práticas Consultivas, vazado no enunciado do BPC nº 06:

A atuação consultiva na análise de processos de contratação pública deve fomentar a utilização das listas de verificação documental (checklists), do Guia Nacional de Licitações Sustentáveis e das minutas de editais, contratos, convênios e congêneres, disponibilizadas nos sítios eletrônicos da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. No intuito de padronização nacional, **incumbe aos Órgãos Consultivos recomendar a utilização das minutas disponibilizadas pelos Órgãos de Direção Superior da AGU, cujas atualizações devem ser informadas aos assessorados.**

2.93. Assim, a **utilização da minuta-padrão disponibilizada pela AGU, no presente caso, ao tempo em que revela ser medida de eficiência, acaba por restringir a análise jurídica a ser elaborada, tornando-se desarrazoada a revisão e a análise minuciosa de cada cláusula da minuta trazida, pois tal medida iria, na verdade, de encontro à finalidade pretendida com a padronização.**

2.94. Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei nº 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

2.95. Nesse sentido, é recomendada a adoção a minuta de Contrato - Modelo para Contratação Direta - Prestação de Serviços sem dedicação exclusiva de mão de obra (Lei nº 14.133, de 2021) disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133>, mantida a informação contida na nota de rodapé com a identificação da minuta adotada e da respectiva data de atualização, observadas as orientações contidas nas notas explicativas, acompanhada da respectiva certificação processual, com a identificação e justificativa das alterações realizadas.

2.96. **Caso não seja utilizada a minuta supracitada, deverá ser elaborada declaração da área técnica informando sobre a conformidade da minuta apresentada à minuta modelo, na espécie, disponibilizada pela AGU.**

2.97. Ainda, o PARECER n.00004/2022/CNMLC/CGU/AGU (NUP: 00688.000716/2019-43), ao tratar sobre a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados nos modelos de licitação e contratos, fixou o entendimento de que, nos contratos administrativos, “[...] **não constem os números de documentos pessoais das pessoas naturais** que irão assiná-los, como ocorre normalmente com os representantes da Administração e da empresa contratada. Em vez disso, propõe-se nos instrumentos contratuais os representantes da Administração sejam identificados apenas com a matrícula funcional [...]. Com relação aos representantes da contratada também se propõe que os instrumentos contratuais os identifiquem apenas pelo nome, até porque o art. 61 da Lei nº 8.666, de 1993, e o §1º do art. 89 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, exigem apenas esse dado”, **o que deve ser observado pela Administração.**

DA DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

2.98. **Deve ser trazida aos autos a indispensável declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para arcar com as despesas decorrentes da futura contratação**, indicando a respectiva rubrica, em descumprimento ao artigo 72, IV, da Lei nº 14.133, de 2021.

2.99. Alerta-se, ainda, para a necessidade de juntar ao feito, antes da celebração do contrato administrativo, a nota de empenho suficiente para o suporte financeiro da respectiva despesa, em atenção ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/64.

2.100. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, I e II, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, somente será necessário se as despesas que amparam a ação orçamentária em apreço não forem qualificáveis como atividades, mas, sim, como projetos, isto é, se não constituírem despesas rotineiras, como estabelece a Orientação Normativa AGU nº 52/2014 (*"As despesas ordinárias e rotineiras da administração, já previstas no orçamento e destinadas à manutenção das ações governamentais preexistentes, dispensam as exigências previstas nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 2000"*).

DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS

2.101. O Decreto n.º 9.991, de 28 de agosto de 2019, que dispõe sobre a **Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas** da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento, trouxe regramentos específicos para realização de despesas que deve ser observado pelo ente assessorado:

Realização de despesas

(...)

Art. 16. **Despesas com ações de desenvolvimento de pessoas** para a contratação, a prorrogação ou a substituição contratual, a inscrição, o pagamento da mensalidade, as diárias e as passagens poderão ser realizadas somente após a aprovação do PDP, observado o disposto no § 2º do art. 5º. (Redação dada pelo Decreto nº 10.506, de 2020)

§ 1º As **despesas com ações de desenvolvimento de pessoas serão divulgadas na internet, de forma transparente e objetiva**, incluídas as despesas com manutenção de remuneração nos afastamentos para ações de desenvolvimento. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

§ 2º O disposto no caput **poderá ser excepcionado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade, registrado em processo administrativo específico que contenha a justificativa** para a execução da ação de desenvolvimento. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).

§ 3º As ações de desenvolvimento contratadas na forma prevista no § 2º serão registradas nas revisões do PDP dos órgãos e das entidades, ainda que posteriormente à sua realização. (Incluído pelo Decreto nº 10.506, de 2020).
(...)



2.102. Assim, **deve a Administração juntar aos autos documentos que comprovem o cumprimento das referidas exigências**, em especial, a aprovação do PDP, divulgação na internet das despesas com ações de desenvolvimento de pessoas e avaliação acerca da realização de despesa com diárias e passagens comparando com evento com objetivo similar na própria localidade de exercício ou justificativa e autorização competente.

DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

2.103. **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** (art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133, de 2021).

2.104. De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012, **deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:**

- a) cópia integral do termo de referência; e
- b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

3. CONCLUSÃO

3.1. Em face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial, considera-se juridicamente regular a **contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação**, referente à contratação de cursos de capacitação, abertos ou fechados, congressos ou seminários, de acordo com o art. 74, inciso III, "f" c/c art. 6º, XVIII, "f", todos da Lei n.º 14.133, de 2021 (art. 53, § 4º, da Lei n.º 14.133, de 2021).

3.2. A **presente manifestação jurídica consultiva é referencial**, assim, os processos administrativos que guardarem relação inequívoca e direta com a abordagem aqui realizada poderão, de agora em diante, dispensar análise individualizada, desde que o setor competente ateste, de forma expressa, que a situação concreta se amolda aos termos desta manifestação, conforme modelo anexo.

3.3. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo ao órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF n.º 526, de 26 de agosto de 2013.

3.4. As orientações emanadas dos pareceres jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

3.5. Por fim, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC n.º 05: *"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"*.

É o parecer.

Brasília-DF, 12 de dezembro de 2024.

Gian Lucca Matias
Procurador Jurídico

ANEXO ¹

ATESTADO DE CONFORMIDADE DO PROCESSO COM O PARECER REFERENCIAL

Processo:

Referência/objeto:

Atesto que o caso concreto contido no bojo dos presentes autos amolda-se à hipótese analisada pelo PARECER REFERENCIAL nº 03/PROJUR/COFFITO, cujas recomendações foram integralmente atendidas. Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado pela Procuradoria Jurídica junto ao Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional, nos termos das recomendações da Portaria PGF/AGU nº 262, de 05/05/2017 e da Orientação Normativa nº 55, da Advocacia Geral da União.

....., de..... de 20.....

Identificação e assinatura

¹ O presente atestado deverá ser preenchido e assinado por servidor da área competente para a análise técnica da prorrogação.