



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER n. 1144/2025/NLC/ELIC/PGF/AGU

PROCESSO: 23103.004214/2025-69

ORIGEM: FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DE PORTO ALEGRE - UFCSPA

ASSUNTOS: LICITAÇÕES. DISPENSA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA. ARTIGO 75, INCISO XV, DA LEI Nº 14.133/2021. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, PORTARIA SEGES/ME Nº 8.678/2021, DECRETO Nº 10.947/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 58/2022, PORTARIA ME Nº 7.828/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 81/2022, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 98, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2022 E INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 5, DE 26 DE MAIO DE 2017, NO QUE COUBER. POSSIBILIDADE JURÍDICA COM RESSALVAS.

RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo para análise jurídica do procedimento de contratação direta da **FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE EMPRESA DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS - FUNDATEC**, por dispensa de licitação, prevista no art. 75, XV, da Lei n.º 14.133, de 2021, que tem por objeto a contratação da prestação de serviços técnico-especializados para a organização e realização de Concurso Público para o preenchimento cargos da carreira de Técnico-Administrativo em Educação do quadro de pessoal da UFCSPA, no valor total de R\$ 47.594,00 (quarenta e sete mil, quinhentos e noventa e quatro reais).

2. Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise:

1. documento de formalização de demanda (SEI n. 2128363);
2. portaria 302/2025 constitui equipe preliminar (SEI 2137657);
3. Estatuto Social da FUNDATEC, documentos pessoais do representante legal, inscrição CNPJ (SEI 2145434 - 2145427 - 2145430);
4. proposta da FAURGS, proposta da Fundação La Salle (SEI 2163002 - 2163008);
5. proposta da FUNDATEC (SEI 2163010);
6. atestados de capacidade técnica da FUNDATEC (SEI 2163014);
7. estudo técnico preliminar (SEI n. 2194608);
8. mapa de gerenciamento de riscos (SEI n.2194629);
9. justificativa sobre preço e razão escolha fornecedor (SEI 2194799);
10. declaração de disponibilidade orçamentária (SEI 2195967);
11. termo de referência com destaques (SEI n. 2198593);
12. documentos de habilitação FUNDATEC: declaração SICAF, consulta PJ junto ao TCU, certificado regularidade FGTS, CNDT, Certidão Licitantes Idôneos TCU, Certidão Improbidade PJ e PF, CEIS, CNEP, CADIN (SEI 2199549 - 2199553 - 2199557 - 2199559 - 2199563 - 2199567 - 2199568 - 2199570 - 2199575 - 2199624);
13. minuta do termo de contrato com destaques (SEI n. 2199851);
14. portaria delegação (SEI 2200067);
15. autorização da autoridade competente (SEI n. 2199875);
16. lista de verificação (SEI n. 2200071);
17. certificação processual (SEI n. 2200150).

3. Destaco a ausência na instrução processual a análise crítica **sobre a pesquisa de preços a fim de justificar o preço da pretendida contratação**, o que **recomendo que seja providenciado**.
4. É o relatório.

DA FUNDAMENTAÇÃO

DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, §4º, da LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, passa a assumir, inteiramente, a responsabilidade por sua conduta.
6. Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração.
7. Ademais, nos termos do art. 2º, da Portaria PGF n. 931/2018, **exclui-se da competência da ELIC o exame de legislação específica afeta à atividade-fim do ente assessorado que porventura seja aplicável ao caso concreto, notadamente quanto à disciplina da Lei n. 8.112/90 e Decreto n. 9.739/2019.**
8. 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:

“A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.” (Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016)

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

DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E DAS NORMAS DE GOVERNANÇA

10. No caso, foi juntada a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021 (SEI 2199875).
11. Para as atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para a celebração da contratação, prevista no art. 3º do Decreto nº 10.193, de 27 de dezembro de 2019. A PORTARIA ME Nº 7.828, de 30 de agosto de 2022, estabelece normas complementares para o cumprimento do Decreto nº 10.193, de 2019.
12. **Não localizei nos autos a autorização**, prevista no art. 3º do Decreto n. 10.193, de 2019, aplicável para as atividades de custeio, **o que deve ser providenciado até antes da efetiva contratação**.
13. Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.
14. 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 nº81/2022 e Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021). **Tal providência encontra-se atendida, quanto ao PCA, no item 2.2 do TR.**
15. **Recomenda-se** informar quanto ao alinhamento da contratação com o Plano Diretor de Logística Sustentável.
16. Por fim, observa-se que **no item 3 do ETP** foi demonstrada a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do Decreto nº 8.540, de 9 de outubro de 2015.

DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

17. O art. 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.

18. Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (art. 72, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.
19. Recomendo que a Administração confeccione e acoste aos autos **parecer técnico** a fim de deixar comprovada a observância de todos os requisitos exigidos na legislação para a contratação direta.
20. Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

DO ENQUADRAMENTO NA PREVISÃO DO ART. 75, XV DA LEI N. 14.133/21

21. Pretende-se a contratação direta com fundamento no inciso XV do art. 75 da NLLC, *in verbis*:
- Lei nº 14.133/21
- Art. 75. É dispensável a licitação: [...]
- XV - para contratação de instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos; [...]
22. O Tribunal de Contas da União, tem entendimento expresso nas Súmulas nº 250 e 287 acerca do disposto no inciso XIII do art. 24 da Lei de Licitações, cujos fundamentos se revelam compatíveis com a Lei nº 14.133, de 2021, nos seguintes termos:
- SÚMULA TCU 250:** A contratação de instituição sem fins lucrativos, com dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93, somente é admitida nas hipóteses em que houver nexo efetivo entre o mencionado dispositivo, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.
- SÚMULA TCU 287:** É lícita a contratação de serviço de promoção de concurso público por meio de dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XIII, da Lei 8.666/1993, desde que sejam observados todos os requisitos previstos no referido dispositivo e demonstrado o nexo efetivo desse objeto com a natureza da instituição a ser contratada, além de comprovada a compatibilidade com os preços de mercado.
23. Importante também mencionar o Acórdão nº 865/2007 da Primeira Câmara do TCU, cujos fundamentos se revelam também compatíveis com a Lei nº 14.133, de 2021:
- É de se destacar, por fim, que a jurisprudência desta Corte vem repudiando a utilização da dispensa de licitação, fundada no art. 24, inciso XIII, da Lei no 8.666/93, quando o objeto licitado não se encontra claramente relacionado com o desenvolvimento de projetos de pesquisa, ensino e extensão, ou ainda, relativo ao desenvolvimento científico e tecnológico da instituição, sendo esses últimos termos as reais acepções da expressão desenvolvimento institucional.(...)
24. Desse modo, é questão sensível verificar se a realização de concurso seletivo configura ou não desenvolvimento institucional. Para esta questão também é possível obter resposta na jurisprudência do TCU, mais especificamente no voto do revisor do Acórdão nº 569/2005:

18. De modo geral, as atividades relacionadas à promoção de concurso público têm pertinência com o desenvolvimento institucional da contratante. Essa afirmação apoia-se no entendimento de que a política de recursos humanos da Administração Pública inicia-se com a seleção, mediante concurso público de pessoal para

provimento dos seus cargos vagos. E o desenvolvimento da Administração depende, dentre outros fatores, da qualificação do pessoal selecionado, que deve atender, desde o princípio, às necessidades da Administração contratante. Portanto, não há como dissociar o desenvolvimento institucional do objeto realização de concurso público.

(...)

20. Nesse contexto, vale lembrar que os últimos concurso públicos, inclusive o deste ano, para provimento dos cargos de Analista de Controle Externo da Carreira de Especialista do Quadro de Pessoal da Secretaria deste Tribunal, para não mencionar exemplos de outros órgãos, têm sido realizados mediante a contratação direta da Fundação Universidade Brasília - FUB, por meio do seu Centro de Seleção e de Promoção de Eventos - CESPE, e da Escola de Administração Fazendária - ESAF com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993, porquanto, segundo os pareceres emitidos pela Consultoria Jurídica deste TCU para cada contratação direta, os requisitos constantes do citado dispositivo legal foram observados, restando demonstrada a correlação entre o objeto contratado e o desenvolvimento institucional deste Tribunal.

21. E de fato somos todos testemunhas de que a política institucional do TCU na seleção de pessoal, mediante concurso público promovido pela FUB ou ESAF, tem resultado na alta qualificação dos servidores desta Casa, os quais têm contribuído, juntamente com outras políticas internas voltadas nesse sentido, para permanente e crescente desenvolvimento institucional desta Casa.

(...)

23. Importa também esclarecer, desde logo, que não há plausibilidade em eventual argumento de que havendo mais de uma fundação apta a promover concurso público deve-se, então, promover a licitação. Sobre este ponto, transcrevo a seguir trecho do Voto do Relator da Apelação Cível n. 2002.001.05694, julgada improcedente, à unanimidade, pela Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Rio de Janeiro:

“Cuida-se de matéria matizada, em que a doutrina e os tribunais de contas vêm amadurecendo interpretações a que se opõem dificuldades. Por isto que se compreende que os arrazoados das partes, o articulado pericial, os pareceres ministeriais e a sentença não hajam aprofundado no tema, além, aqui e ali, de haverem cometido impropriedades conceituais. Como a de que a licitação seria imperiosa porque há muitas entidades especializadas em consultoria organizacional e a competição entre elas, sendo viável, torna obrigatória a realização do certame prévio à contratação. Descabida ilação porque o regime da Lei n. 8.666/1993 distingue a categoria da licitação dispensável (hipóteses *numerus clausus*, definidas nos incisos do art. 24) da categoria da licitação inexigível (situações a que se refere o art. 25, em tom meramente exemplificativo, em que a competição é inviável). **A lei autoriza a dispensa de licitação mesmo que viável seja a competição. Os critérios que embasam as hipóteses do art. 24 não levam em conta a competitividade. Concernem a circunstâncias peculiares que condicionam e aconselham a contratação direta, desde que preenchidos os requisitos legais. É o caso do inciso XIII do art. 24.**” (Grifado)

(...)

24. Não obstante, impõe-se reconhecer que a interpretação do art. 24, inciso XIII, da Lei n. 8.666/1993 não suporta toda e qualquer contratação direta de instituição para realização de concurso público, mas apenas de instituições que atendam aos requisitos constantes do próprio texto legal, ou seja: ser brasileira, não ter fins lucrativos, apresentar inquestionável reputação ético-profissional, ter como objetivo estatutário-regimental a pesquisa, o ensino ou o desenvolvimento institucional.

(...)

25. No caso específico de concurso público, para traçar a correlação do objeto contratado com o desenvolvimento institucional, a administração pública contratante deve demonstrar de forma inequívoca a essencialidade do preenchimento dos cargos para o seu desenvolvimento institucional. Nesse sentido, há de constar do próprio plano estratégico, ou de instrumento congênere, da administração pública contratante essa demonstração que deve ser estipulada com base em critérios objetivos capazes de revelar a contribuição direta das atividades inerentes aos cargos objetos do concurso público que se pretende realizar no desenvolvimento da organização.

25. No mesmo sentido é o Acórdão nº 1111/2010-Plenário:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com base no art. 264, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente consulta;

9.2. esclarecer ao consulente que é possível a realização de concurso para provimento de cargos ou empregos públicos, por meio da contratação direta de entidade detentora de notória especialização e inquestionáveis capacidade e experiência na matéria, com fundamento no art. 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666, de 1993, sem prejuízo da observância dos demais requisitos estabelecidos na Lei para a contratação direta, como a elaboração de projeto básico e de orçamento detalhado (art. 7º), além da razão de escolha da instituição executante e a justificativa do preço contratado (art. 26); e

9.3. arquivar o presente processo.

26. Logo, há amparo legal para a contratação pretendida, com o fundamento indicado, **mediante atendimento dos requisitos previstos no dispositivo transcrito.**

27. Assim sendo, com espeque no art. 75, XV, da Lei n. 14.133/2021 e na jurisprudência do Tribunal de Contas da União, para restar configurada a possibilidade de contratação por dispensa de licitação, há que se cumprirem os seguintes requisitos:

- A contratada deverá ser brasileira;
- A contratada não deve ter fins lucrativos;
- A contratada deve deter inquestionável reputação ético-profissional;
- A contratada deve ter por finalidade, prevista no seu estatuto, a pesquisa, o ensino, a extensão, o desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação;
- Deve haver nexo efetivo entre o dispositivo legal, a natureza da instituição e o objeto contratado;
- Deve ser comprovada a compatibilidade dos preços a serem pagos com os preços de mercado.

28. Registre-se que **cabe exclusivamente à autoridade administrativa comprovar o atendimento dos requisitos acima e a subsunção da situação fática à norma**, tratando-se de matéria técnica, cuja competência escapa à essa Consultoria Jurídica. Assim, recomenda-se que seja atestado pela Administração o atendimento de todos os itens acima, visando a possibilidade da contratação pretendida.

29. Passa-se à análise do cumprimento formal dos requisitos.

Instituição brasileira e ausência de fins lucrativos

30. A **FUNDATEC - FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE EMPRESA DE TECNOLOGIA E CIÊNCIAS**, CNPJ 87.878.476/0001-08, é uma instituição brasileira privada, constituída sob a forma de fundação privada sem fins lucrativos, tendo como objetivo básico o ensino, a graduação, a pós-graduação, o desenvolvimento tecnológico, o desenvolvimento institucional, a assistência social, a pesquisa e os serviços através de diversas ações, dentre elas, a execução de processos seletivos e concursos, conforme se infere da leitura do seu estatuto social acostado aos autos (SEI 2145434).

Inquestionável reputação ético-profissional

31. Em relação à “*inquestionável reputação ético-profissional*”, por ser um conceito indeterminado, é importante buscar respaldo na doutrina. Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 440) vaticina que, *verbis*:

A exigência de inquestionável reputação ético-profissional tem de ser enfocada com cautela. Deve ser inquestionável a capacitação para o desempenho da atividade objetivada. Exigem-se as virtudes éticas relacionadas direta e necessariamente com o perfeito cumprimento do contrato. Disputas ou questionamentos sobre outras questões são secundárias e não se admite um policiamento ideológico ou político sobre o contratado. Não é possível impugnar a contratação pelo simples fundamento da discordância com a ideologia adotada pelos sujeitos envolvidos na instituição.

32. Como afirma a doutrina (Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133/21 comentada por Advogados Públicos/ organizador Leandro Sarai - 1ª edição - São Paulo: Editora JusPodivm, 2021. p. 933):

Quanto à exigência de inquestionável reputação ético-profissional para a contratada, Lucas Rocha Furtado explica que deve o administrador realizar pesquisa a fim de demonstrar a escolha de tal ou qual instituição. Não é possível ter a convicção acerca da idoneidade da fundação se não forem fornecidos elementos para tanto. Na verdade, a definição de inquestionável reputação ético-profissional não é pacífica e envolve alto grau de subjetivismo, o que **vai obrigar o administrador a motivar minuciosamente a contratação. Não é legítimo, todavia, confundir a inquestionável reputação ético-profissional da entidade por mera contraposição ao que se poderia entender como má reputação. Não é, por exemplo, por meio de certidões negativas de débitos ou de ações judiciais que se demonstra mencionada reputação. As certidões negativas servem para confirmar a inexistência de má reputação**, mas não são suficientes, repise-se, para comprovar a inquestionável reputação ético-profissional. (g.n.)

33. Acerca deste ponto, foram juntados atestados de capacidade técnica (SEI n. 2163014).

Finalidades voltadas para o ensino, a pesquisa ou o desenvolvimento institucional

34. Quanto à finalidade voltada para o ensino, a pesquisa ou o desenvolvimento institucional consta do artigo 2º do seu estatuto seu objetivo social, dentre os quais destaco: *"Constitui o objetivo básico da Fundação o ensino, a graduação, a pós-graduação, (...) através da promoção de estudos, pesquisas e prestações de serviços para órgão público e privados visando o desenvolvimento científico, tecnológico, cultural, social e econômico do País (...)"*

35. Nota-se, assim, que há finalidade voltada ao ensino.

Nexo entre o dispositivo legal, a natureza da instituição e o objeto contratado

36. A respeito da correlação entre esses objetos e o desenvolvimento institucional das entidades que integram a Administração Pública, consta a afirmação do ente assessorado, no sentido de que a realização do concurso público visa ao alcance das atividades institucionais em setores que apoiam a elaboração de políticas culturais, vejamos (item 3.6 do ETP):

3.1. Os serviços devem ser contratados em razão da necessidade de suprir a baixa demanda de servidores e, assim, ampliar o quadro de servidores Técnicos Administrativos da UFCSPA, de forma a atender o aumento das demandas institucionais.

(...)

3.3. Deste modo, a contratação de novos servidores técnicos administrativos é imprescindível em decorrência do aumento da demanda institucional e do déficit de servidores em vários setores da universidade, o que vem acarretando excesso de trabalho aos demais servidores, que acaba resultando, muitas vezes, em estafa mental e física e até mesmo, em alguns casos, doenças laborais.

37. Assim, ante o entendimento exposto, houve o preenchimento deste requisito, pois a Administração demonstrou a essencialidade do concurso público para o seu desenvolvimento institucional (item 3 do ETP).

Razões de escolha do fornecedor e compatibilidade dos preços a serem pagos com os preços de mercado

38. Nos casos de contratação direta, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve-se observar o quanto definido no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, para fins de obtenção do orçamento estimado da contratação:

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.

39. Além das regras legais, também devem ser observadas as normas da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021, referida IN, em seu artigo 5º, define os parâmetros a serem utilizados na estimativa de custos, de forma bastante similar ao disposto na Lei nº 14.133, de 2021, bem como informa, no art. 7º as seguintes considerações:

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

§1º Quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º, 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.

§2º Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o parágrafo anterior poderá ser realizada com objetos semelhantes de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido.

§3º Fica vedada a contratação direta por inexigibilidade caso a justificativa de preços demonstre a possibilidade de competição.

40. A IN estabelece também o dever de materialização da pesquisa de preços em documento que contemple, no mínimo, as exigências do artigo 3º da referida norma:

Art. 3º A pesquisa de preços será materializada em documento que conterà, no mínimo:

- I - descrição do objeto a ser contratado;
- II - identificação do(s) agente(s) responsável(is) pela pesquisa ou, se for o caso, da equipe de planejamento;
- III - caracterização das fontes consultadas;
- IV - série de preços coletados;
- V - método estatístico aplicado para a definição do valor estimado;
- VI - justificativas para a metodologia utilizada, em especial para a desconsideração de valores inconsistentes, inexequíveis ou excessivamente elevados, se aplicável;
- VII - memória de cálculo do valor estimado e documentos que lhe dão suporte; e
- VIII - justificativa da escolha dos fornecedores, no caso da pesquisa direta de que dispõe o inciso IV do art. 5º.

41. Por fim, impende ressaltar a previsão do art. 6º, § 4º, da IN nº 65, de 2021, que deve ser observada pelo consulente no sentido de que "os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados".

42. Sobre a justificativa de preço, o TCU (Acórdão 1565/2015-Plenário, TC 031.478/2011-5, relator Ministro Vital do Rêgo, 24.6.2015), possui o seguinte entendimento:

A justificativa do preço em contratações diretas (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93) deve ser realizada, preferencialmente, mediante: (i) no caso de dispensa, apresentação de, no mínimo, três cotações válidas de empresas do ramo, ou justificativa circunstanciada se não for possível obter essa quantidade mínima; (ii) no caso de inexigibilidade, comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

43. A comparação dos preços deve ser apresentada de modo claro, indicando sempre que possível a unidade de medida utilizada para melhor justificativa do custo. Cumpre destacar que os contratos decorrentes de afastamento de licitação costumam ser vistos com maior rigor pelos órgãos de controle, motivo pelo qual é recomendável que a Administração reúna todos os elementos ao seu alcance para demonstração da razoabilidade dos preços, visando afastar eventuais questionamentos apontando para superfaturamento.

44. No caso, constam nos autos pesquisas de preços junto a mais dois fornecedores e despacho com justificativa do preços e razão de escolha fornecedor (SEI 2163008, 2163002, 2194799). Na justificativa do preço a Administração informa que, além da cotação de preços junto aos fornecedores, realizou-se pesquisa no PNCP e no Banco de Preços, no entanto, não foi juntada documentação comprobatória das mencionadas pesquisas nos autos, o que recomendo que seja providenciado.

45. Observo que consta no MAPA COMPARATIVO DE PREÇOS (item 5 do ETP) com a comparação dos preços coletados, no entanto, é recomendável constar a análise crítica dos preços cotados e justificativa da compatibilidade de preços, o que recomendo que seja providenciado e acostado ao expediente.

46. Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar os custos unitários da contratação deixará de ser examinada pela ELIC, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

47. A razão da escolha do fornecedor encontra-se no documento titulado Justificativa de Preço e Razão de Escolha (doc. SEI n. 2194799), o que recomendo que seja complementado conforme orientação acima.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

Da recomendação para adoção do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)

48. A Advocacia-Geral da União elaborou, em parceria com o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), o Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP), que se caracteriza como um guia destinado a orientar gestores públicos em procedimentos de contratação.

49. Recomenda-se que o planejamento da contratação seja realizado em conformidade com as diretrizes constantes do referido instrumento, que se encontra disponível em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/instrumento-de-padronizacao-dos-procedimentos.pdf> ou em <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

50. Cabe à Administração, portanto, observar o IPP, que vai servir como referência para as contratações públicas em todo o país. O documento está em formato de um verdadeiro manual, cujo objetivo central é facilitar e, ao mesmo tempo, dar maior segurança à atuação dos administradores públicos, de modo a prevenir eventuais riscos e conferir economia de tempo e de recursos nos processos licitatórios e nas contratações diretas.

Documentos necessários ao planejamento da contratação

51. De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 08 de agosto de 2022 e a IN SEGES/ME Nº 81, de 25 de novembro 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.

52. Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos, conforme indicado no relatório deste parecer.

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

Documento para formalização da demanda e estudos preliminares: principais elementos

54. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

55. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58/2022. 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).

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

57. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar (SEI 2194608).

58. Percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58/2022.

Gerenciamento de Risco

59. 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).

60. O Gerenciamento de Risco se materializa pelo denominado “Mapa de Riscos” e deverá ser confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, consoante 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/comunicacao/noticias/saiba-como-guia-elaborado-pela-agu-e-pelo-ministerio-da-gestao-facilitara-contratacoes-publicas-em-todo-o-pais>.

61. Quanto ao mapa de riscos (art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que o mapa de riscos consta dos autos, mas não foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital, o que deve ser regularizado (item 5.2 do IPP).

Termo de referência

62. 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, inciso XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

63. 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, inciso IV, da Lei nº 14.133, de 2021).

64. Recomenda-se, ainda, que as alterações realizadas no modelo padronizado de termo de referência sejam destacadas visualmente e justificadas por escrito no processo (art. 19, § 2º, da Lei nº 14.133, de 2021).

65. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (SEI n. 2198593).

66. Além disso, foi juntada declaração da área técnica informando sobre a adoção, na espécie, do modelo de minuta padronizada de Termo de Referência disponibilizado pela AGU (rodapé do modelo contratação de Serviços – Contratação Direta, Atualização: Abril/2025).

67. Ademais, a IN SEGES/ME nº 81, de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, e sobre o Sistema TR digital. A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.

68. Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

69. Sem embargo disso, e apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, à própria Administração, sobre o TR tenho que destacar que:

a) deve-se justificar a ausência de exigência de **garantia da contratação**, nos termos dos art. 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021, o que observo que fora providenciado no caso concreto (destaque inserido no item 4.4 do TR com marcações SEI 2198593);

b) observo na cláusula sétima do contrato a indicação do índice de reajuste (IPCA), o que recomendo que esteja também previsto no TR com a respectiva justificativa para a escolha do índice, **o que recomendo que seja providenciado**.

b) no geral, as adaptações promovidas inserem-se na esfera da discricionariedade administrativa do gestor.

70. Apenas para registro formal, destacamos que foram fixados preços unitários máximos para cada item do termo de referência, na forma indicada no item 10 (art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", art. 23, § 1º, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021 c/c art. 5º, inc. I da IN SEGES/ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, Súmula TCU nº 259, por analogia, e item 9.2.3. do Acórdão nº 7.021/2012- 2 Câmara).

Necessidade da contratação e vedações às especificações restritivas

71. A necessidade da contratação foi justificada, e foram estimados quantitativos para o serviço, no entanto, observo que a justificativa para a estimativa de quantitativos deve ser aperfeiçoada, pois as informações trazidas aos autos estão pouco detalhadas. **Recomenda-se instruir o processo com manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para a estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e expresse menção aos documentos que a embasaram** (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas).

72. Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, a teor do Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, não deve esta Procuradoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

73. Observe-se, ainda, que são vedadas especificações do objeto que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição, 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**.

74. 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, limitam, injustificadamente, a competitividade ou direcionam 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.

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

76. 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, inciso I, §2º, da IN SEGES nº 58, de 2022).

Da viabilidade jurídica da terceirização

77. O art. 48 da Lei n. 14.133, de 2021, permite a terceirização de atividades acessórias, instrumentais ou complementares, observadas as vedações a seguir:

*Art. 48. **Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:***

I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;

II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;

III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;

IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;

V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;

VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

Parágrafo único. Durante a vigência do contrato, é vedado ao contratado contratar cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, de dirigente do órgão ou entidade contratante ou de agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação.

78. Diante disso, como condição preliminar à realização da licitação, cabe à Administração atestar nos autos, à luz dos dispositivos acima citados, a viabilidade jurídica de terceirização das atividades a serem licitadas e contratadas.

79. No caso, tais requisitos foram atestados à luz do Decreto n 9.507/18 no item 3.9 a 3.12 do ETP, no entanto, recomendo que a Administração ateste nos autos, com fulcro no disposto no art. 48 da Lei 14.133/21, a viabilidade jurídica da terceirização das atividades a serem contratadas.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

80. Outro ponto relevante diz respeito ao parcelamento do objeto a ser contratado. Em havendo divisibilidade de natureza técnica e econômica, a regra geral é contratar em 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.

81. Dito isso, percebe-se que o presente procedimento previu a não adoção do parcelamento do objeto, com as justificativas de ordem técnica e econômica presentes no item 9 do ETP.

Crerios e prticas de sustentabilidade nas contrataes

82. Em relao aos crerios e prticas de sustentabilidade (art. 5º, art. 11, inciso IV, art. 18, §1º, inciso XII, e §2º, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 7º, inciso XI da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 e art. 9º, incisos II e XII, da IN SEGES nº 58, de 2022), devero 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.

83. 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.

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

85. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração apontou critérios e práticas de sustentabilidade no item 14 do TR.

Do Regime de Execução

86. O regime de execução deve ser sopesado pela Administração, em particular em termos de eficiência na gestão contratual.

87. Como regra, exige-se que as características qualitativas e quantitativas do objeto sejam no edital, permitindo-se aos licitantes a elaboração de proposta fundada em dados objetivos e seguros.

88. Quando isso não é possível, ou seja, quando não se sabe ao certo a estimativa precisa dos itens e quantitativos que compõem o objeto a ser contratado, o gestor deve avaliar a melhor forma de execução contratual.

89. Na empreitada por preço global, cada parte assume, em tese, o risco de eventuais distorções nos quantitativos a serem executados, que podem ser superiores ou inferiores àqueles originalmente previstos na planilha orçamentária da contratação. Justamente por isso, a adoção de tal regime pressupõe um termo de referência de boa qualidade, que estime com adequado nível de precisão as especificações e quantitativos da obra ou serviço, fornecendo aos licitantes todos os elementos e informações necessários para o total e completo conhecimento do objeto e a elaboração de proposta fidedigna (art. 6º, inciso XXIX, Lei nº 14.133, de 2021), para evitar distorções relevantes no decorrer da execução contratual (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).

90. Já na empreitada por preço unitário (art. 6º, inciso XXVIII, Lei nº 14.133, de 2021), em que o preço é fixado por preço certo de unidades determinadas, os pagamentos correspondem à medição dos serviços efetivamente executados, de modo que os riscos dos contratantes em relação a diferenças de quantitativos são menores. Tal regime é mais apropriado para os casos em que não se conhecem de antemão, com adequado nível de precisão, os quantitativos totais da obra ou serviço: a execução das “unidades” se dará de acordo com a necessidade observada, com a realização de medições periódicas a fim de quantificar os serviços efetivamente executados e os correspondentes valores devidos (TCU. Acórdão 1978/2013-Plenário, TC 007.109/2013-0, relator Ministro Valmir Campelo, 31.7.2013).⁹³ Assim, na empreitada por preço unitário haverá a execução do contrato conforme a demanda, e esse regime de execução foi criado para resolver o problema da necessidade de fixar uma remuneração sem que se tivesse, desde logo, a quantidade exata do encargo a ser executado.

91. Nesse sentido, não é demais destacar o disposto no Enunciado Consultivo nº 93 LICITAÇÕES: “É lícita a contratação para execução conforme a demanda para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa.” Fonte: Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU. NUP00407.000072/2020-36 (Seq. 116).⁹⁵ A opção da Administração por um ou outro regime não decorre de mera conveniência, mas sim da possibilidade, no caso concreto, de predefinir uma estimativa precisa dos itens e respectivos quantitativos que compõem o objeto a ser licitado. Se tal possibilidade existir, a regra é a adoção da empreitada por preço global –normalmente atrelada às obras e serviços de menor complexidade. Do contrário, deve ser adotada a empreitada por preço unitário.

92. Como desdobramento direto disso, em contratações por empreitada por preço global, a tramitação de eventuais aditivos contratuais quantitativos e qualitativos exigirá a apresentação de robusta justificativa.

93. Ocorre que a análise sobre a suficiência da descrição quantitativa e qualitativa não tem como ser feita por este órgão jurídico, motivo pelo qual tal incumbência recai sobre os órgãos e autoridades técnicas responsáveis pela descrição do objeto, cabendo-lhes a observância ao tanto quanto exposto até aqui.

94. No caso concreto, consta no item 9.2 do termo de referência, a escolha do regime de execução a ser adotado na futura contratação (no caso, empreitada por preço global), sendo certo que tal escolha deve se balizar pelas orientações acima e ser devidamente justificada.

DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

95. De início, alerta 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, inciso V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, inciso XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

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

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

97. 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).

98. Nestes termos, impende pontuar que o art. 20 da Lei nº 14.973, de 2024, ao alterar a Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, não deixou dúvidas sobre a impossibilidade de celebração do contrato e dos correspondentes aditivos com empresas inscritas no Cadin, bem como, nos termos de seu art. 50, a Lei nº 14.973, de 2024, tal medida entrou em vigor na data de sua publicação.

99. Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, nos termos do art. 68, inciso VI da Lei nº 14.133, de 2021.

100. **Recomenda-se** que:

1. quanto ao **SICAF**, a necessidade de nova consulta e verificação da validade da regularidade junto a Receita Municipal que está com vencimento em 03/06/2025;
2. fora acostada certidão regularidade FGTS, porém deve-se atentar para sua validade até 17/06/2025 (SEI 2199557).

DA MINUTA PADRONIZADA DE CONTRATO

101. Recomenda-se a utilização das minutas disponibilizadas pela AGU, conforme art. 19, inciso 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).

102. 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.

103. 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.

104. 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.

105. No caso, verifica-se que a Administração utilizou o modelo da minuta disponibilizado pela Advocacia-Geral da União: Termo de contrato modelo para Contratação Direta - Serviços sem regime de dedicação exclusiva de mão de obra - Lei nº 14.133, de 2021 (versão abril/2025), conforme certificação processual (SEI n. 2200150).

106. A minuta de contrato está presente no doc. SEI n. 2199851 e encontra-se formalmente em ordem.

107. 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 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

108. No presente caso, foi localizada a necessária declaração acerca da disponibilidade orçamentária (SEI 2195967), com a previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, com a indicação da respectiva rubrica (art. 72, inciso IV da Lei nº 14.133, de 2021).

109. 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, de 1964.

110. Neste ponto, vale apontar o Acórdão nº 1618/2018-TCU-Plenário, respondendo consulta formulada pela Procuradoria-Geral da República, cuja resposta têm caráter normativo e, portanto, devem ser seguidas pelos órgãos ou entidades da Administração, a Corte de Contas decidiu que:

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com base no art. 264, inciso II, do Regimento Interno do TCU, conhecer da presente consulta;

9.2. responder ao consulente que:

9.2.1. permanece válido, na íntegra, mesmo sob a égide da Emenda Constitucional 95/2016, o entendimento no sentido de que as receitas decorrentes da arrecadação de taxa de inscrição em concurso público promovido por órgão estatal, e também as despesas necessárias à sua concretização, devem ser integralmente registradas no Orçamento da União em deferência aos princípios da universalidade, do orçamento bruto e da transparência na gestão fiscal; (grifos apostos)

(...)

9.2.4. na verificação da observância do limite anual de gastos previsto na Emenda Constitucional 95/2016, as despesas com a realização de concursos para o provimento de cargos públicos decorrentes de vagas não onerosas devem ser computadas apenas na parcela que exceder a arrecadação com as respectivas taxas de inscrição;

9.2.5. é possível editar créditos suplementares ou especiais para fazer frente às despesas com a realização de concursos para o provimento de cargos públicos decorrentes de vagas não onerosas, lastreados na arrecadação das taxas de inscrição, que somente poderão ser executados na medida da efetiva arrecadação da receita que lhe confere lastro;

9.2.6. as disposições contidas nos subitens 9.2.4 e 9.2.5 deste acórdão se aplicam somente para as despesas necessárias à realização de concursos públicos para o provimento de cargos efetivos, não se aplicando a situações em que outras despesas sejam eventualmente suportadas por taxas ou outras formas de arrecadação previstas em lei; e

9.3. arquivar o presente processo.

111. Necessário destacar, outrossim, que o atendimento ao art. 16, incisos 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, de 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 PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

112. 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).

113. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei nº 14.133, de 2021.

114. De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, inciso 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;
- b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

CONCLUSÃO

115. Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria pela **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS** do procedimento submetido ao exame desta unidade consultiva, condicionada ao atendimento das recomendações formuladas nos itens itens 3, 12, 15, 19, 28, 44, 45, 61, 69, 71, 79 e 99 deste parecer, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

116. Registre-se, por fim, que não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas. Eis o teor do BPC nº 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*".

117. É o parecer, segundo o entendimento consolidado da ELIC, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente pelo parecerista, consoante os objetivos de eficiência, padronização e uniformidade na atividade submetida à sua consultoria jurídica (art. 2º, incisos I e II e art. 4º, inc. I, da Portaria PGF nº 931/2018).

À consideração da entidade consulente

Salvador, 02 de junho de 2025.

MARIA ANGELA PINTO SILVA
Procuradora Federal

Chave de acesso ao Processo: 4e544e48 - <https://supersapiens.agu.gov.br>



Documento assinado eletronicamente por MARIA ANGELA PINTO SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2453846368 e chave de acesso 4e544e48 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA ANGELA PINTO SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 02-06-2025 18:07. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.