



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
EQUIPE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
NÚCLEO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS - (ADM)

PARECER Nº 02250/2026/NLC/ELIC/PGF/AGU

NUP: 23103.012218/2026-00

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

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA. ARTIGO 75, INCISO XV, DA LEI Nº 14.133/2021. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021, INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 58/2022, 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 FUNDACAO MEDICA DO RIO GRANDE DO SUL - FUNDMED, 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 processos públicos de seleção e de ingresso de candidatos nas Residências Médicas e Multiprofissional da Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) 2026/2027, no valor total de R\$ R\$ 1.697.311,59 (um milhão, seiso reais).

2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos:
- a) documento de formalização de demanda (SEI 2495028)
 - b) portaria equipe de planejamento (SEI 2512345)
 - c) proposta comercial da FUNDMED (SEI 2495137)
 - d) email com cotação preços outros fornecedores (SEI 2507031 e 2507033)
 - e) estudo preliminar (SEI 2507504)
 - f) mapa de riscos (SEI 2507563 e 2516920)
 - g) estatuto social FUNDAMED (SEI 2518501) - formato zip.
 - h) justificativa de preços e razão de escolha fornecedor (SEI 2507044)
 - i) termo de referência com destaques (SEI 2523540)
 - j) declaração SICAF (SEI 2515097)
 - k) certidão negativa junto à Prefeitura Porto Alegre (SEI 2515113)
 - l) certidão negativa junto ao Estado do RS (SEI 2515119)
 - m) certidão consolidada PJ junto ao TCU (SEI 2515121)
 - n) consulta ao CADIN (SEI 2515123)
 - o) minuta termo de contrato (SEI 2515453)
 - p) extrato com alterações na minuta do contrato (SEI 2515463)
 - q) declaração de utilização modelos da AGU (SEI 2520489)
 - r) lista de verificação (SEI 2518687)
 - s) DESPACHO Nº 00080/2026/CONSU/PFUFUCSPA/PGF/AGU afasta o pedido de urgência (fls. 01-seq.01)
 - t) autorização da autoridade competente - não localizei.

3. Primeiramente, destaco que no caso concreto, o gestor **deve observar, em especial, as seguintes orientações do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação (IPP)** (p. 11-12), pois fora juntados **documentos zipados**. Vejamos:

- Os documentos devem ser juntados em formato de arquivo “PDF/A”, ou seja, pesquisável, em obediência ao Decreto no 10.278, de 18 de março de 2020, quando cabível.
- **Não é recomendável incluir no SEI arquivos zipados** ou em Excel, os quais não podem ser baixados em PDF e inviabilizam que os membros da Advocacia Geral da União façam download integral do processo eletrônico para a adequada análise de todos os documentos.
- A correta indicação da nomenclatura específica de cada documento nos sistemas processuais também facilita a visualização e compreensão dos processos, contribuindo principalmente para reduzir o tempo de triagem.
- Evitar a repetição desnecessária dos mesmos documentos. Em alguns casos, a pesquisa de preços é juntada como anexo do ETP, do TR e do Edital, o que dificulta a análise e contribui para a lentidão do download dos processos.
- É aconselhável inabilitar no SEI ou plataforma de processo eletrônico equivalente, sempre que possível, as versões preliminares dos documentos, ficando acessível apenas as versões finais a serem examinadas pelo órgão de assessoramento jurídico, acostando ao processo a respectiva justificativa (por exemplo: alteração no quantitativo, atualização na pesquisa de mercado). Tal medida contribui com a celeridade processual, tornando o processo mais enxuto e compreensível.

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, **não foi juntada a autorização para a contratação direta**, em cumprimento ao art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133, de 2021, o que **recomendo** que seja providenciado antes da contratação.

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).
15. Não localizei informação quanto ao **alinhamento da contratação com o Plano Diretor de Logística Sustentável** nos autos, o que **deve ser providenciado**.
16. O item 2.3 do TR e item 2.1 ETP informam que o objeto da contratação não foi previsto no Plano de Contratações Anual de 2026, conforme justificativa constante no Documento de Oficialização da Demanda. **Deve-se providenciar a previsão da contratação no PCA.**
17. Por fim, observa-se que no item 02 do DFD 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

18. 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.
19. 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.**
20. **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.
21. 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

22. 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**; [...]
23. 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.

24. 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.(...)

25. 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.

26. 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.

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

28. 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:**

- o A contratada deverá ser brasileira;
- o A contratada não deve ter fins lucrativos;
- o A contratada deve deter inquestionável reputação ético-profissional;
- o 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;
- o Deve haver nexo efetivo entre o dispositivo legal, a natureza da instituição e o objeto contratado;
- o Deve ser comprovada a compatibilidade dos preços a serem pagos com os preços de mercado.

29. 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.

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

Instituição brasileira e ausência de fins lucrativos

31. A FUNDACAO MEDICA DO RIO GRANDE DO SUL - FUNDMED, CNPJ 94.391.901/0001-03, é uma **instituição brasileira privada**, constituída sob a forma de **fundação privada sem fins lucrativos**, tendo como objetivos, dentre outros, **III - promover, em caráter permanente e sem distinção de raça, cor, sexo, religião, a implementação de projetos de**

pesquisa e de extensão, visando o desenvolvimento de atividades assistenciais de forma gratuita, com recursos próprios ou de terceiros (...) IX- promover eventos, seminários, cursos e concursos, inclusive de processos seletivos, visando à qualificação e a capacitação técnica de profissionais vinculados à área de saúde (...) XIII - promover e fomentar a inovação tecnológica e científica no desenvolvimento de atividades de pesquisa e institucional (...), conforme se infere da leitura do art. 1 ao art. 3 do estatuto social acostado aos autos (SEI 2518501).

Inquestionável reputação ético-profissional

32. 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.

33. 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.)

34. Acerca deste ponto, **recomendo** que sejam juntados atestados de capacidade técnica ou outros documentos comprobatórios da reputação ética-profissional da contratada.

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

35. Quanto à finalidade voltada para o ensino, a pesquisa ou o desenvolvimento institucional consta do artigo 2º, parágrafo quinto, do seu estatuto seu objetivo social, dentre os quais destaco: “(...) *poderá celebrar contratos, convênios, acordos e ajustes, por prazo determinado, com (...) para finalidades de pesquisa, desenvolvimento, estímulo e fomento à inovação.*” Consta ainda no art. 3, dentre seus objetivos: “I - como Fundação de Apoio ao Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA, à Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRS, (...) *desenvolver projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e de estímulo e fomento à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira* (...)”

36. Nota-se, assim, que há finalidade voltada ao ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional.

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

37. 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 processo seletivo pretendido visa ao **alcance das atividades institucionais** da UFCSPA, vejamos (item 3.1 do ETP):

3.1. A realização do Processo Seletivo de Residência Médica e Residência Integrada Multiprofissional em Saúde caracteriza-se como um processo realizado anualmente pela UFCSPA que demanda considerável crescimento momentâneo de atividade ocasionado pela realização de um certame com tal vulto. Nesse sentido, faz-se necessária a busca, dentro do ordenamento jurídico, de solução que proporcione suficiente estrutura física e de

recursos humanos para atender a tal demanda, visando permitir que a UFCSPA realize sua missão de ensinar, pesquisar e de produzir ciência e tecnologia para o desenvolvimento econômico e social da sociedade. O Plano de Desenvolvimento Institucional da UFCSPA para o período 2020-2029 prevê como objetivo a qualificação dos Programas de Residência Médica e Residência Integrada Multiprofissional em Saúde, e esta qualificação se inicia com a realização de um processo de seleção dos residentes com excelência, focado nas características dos nossos Programas de Residência, com transparência e eficiência.

Nesse contexto, é que sobrevém a conveniência da Universidade contratar serviços técnicos profissionais especializados, com vista a responder à necessidade de crescimento transitório de sua estrutura para poder dar vazão a ações que têm, desde sua concepção, data para acabar.

Tais atividades incluem desde a elaboração e publicação de editais, contratação de banca examinadora, organização, aplicação de provas, processamento de resultados e pré-matrícula dos candidatos, caracterizando demanda temporária e de grande complexidade que requerem apoio técnico especializado.

38. Assim, ante o entendimento exposto, houve o preenchimento deste requisito, pois a Administração demonstrou a essencialidade do processo seletivo 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

39. 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.**

40. 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.

41. 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 conterá, 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.

42. O art. 23, § 1º, da Lei n. 14.133, de 2021, traz os parâmetros a serem observados para a definição do valor estimado, que podem ser **adotados de forma combinada ou não**. Tais parâmetros vêm detalhados no art. 5º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, que estabelece que devem ser utilizados os parâmetros dos incisos I e II **prioritariamente** (art. 5º, § 1º):

Inciso I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente nos sistemas oficiais de governo, como Painel de Preços ou Sistema de Compras do Governo Federal.

Inciso II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços.

43. O preço estimado da contratação deve ser obtido utilizando-se **a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços**, desde que o cálculo incida sobre três ou mais preços coletados na pesquisa feita nos termos do art. 5º (art. 6º, IN SEGES/ME n. 65, de 2021).

44. Devem ser desconsiderados os valores inexequíveis, inconsistentes e os excessivamente elevados (art. 6º).

45. Admite-se a determinação de preço estimado com base em menos de três preços somente em **casos excepcionais**, mediante **justificativa nos autos aprovada pela autoridade competente** (art. 6º, § 5º).

46. O 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, § 2º).

47. 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".

48. 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.

49. 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**.

50. No caso, constam nos autos email com solicitação de cotação de preços junto a mais dois fornecedores (SEI 2507031 e 2507033), sem apresentação de proposta ou valores pelos fornecedores consultados. A única proposta de preço foi apresentada pela FUNDMED, conforme consta na justificativa de preços acostada ao SEI 2507044.

51. **Recomendo** que no caso seja promovida cotação de preços conforme os parâmetros indicados na IN SEGES/ME n. 65, de 2021.

52. Caso haja impossibilidade de cotação dos parâmetros previsto no art. 5, da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, **deve ser acostada a justificativa** para a não utilização dos parâmetros preferenciais e demonstrar que tentou obter preços de

referência em sistemas oficiais de governo, como Portal de Compras ou banco de preços em saúde, e em contratações públicas similares (art. 5º, § 1º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).

53. Neste caso, **deve-se justificar** o preço por outro meio igualmente idôneo, pode se valer, inclusive, 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.**

54. Destaco, ainda, que ao final da pesquisa de preços **deve ser providenciada** a formalização da pesquisa em documento único (como **“mapa de preços”**), contendo as informações do art. 3º da IN SEGES/ME n. 65, de 2021, bem como elaborada a **manifestação técnica conclusiva** que analise criticamente os preços coletados, com a desconsideração dos preços inexequíveis ou excessivamente elevados (art. 6º, caput, §§ 3º e 4º, da IN SEGES/ME n. 65/2021).

55. A razão da escolha do fornecedor encontra-se no documento titulado Justificativa de Preço e Razão de Escolha (doc. SEI n. 2507044), o que recomendo que seja complementado conforme orientação acima, pois entendo que a pesquisa de preços acostada não observou o previsto o procedimento da IN SEGES/ME n. 65/2021 e, assim, não é suficiente para a justificar o preço.

PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

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

56. 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.

57. 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/acesso-a-informacao/manuais/manual-fase-interna>.

58. 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

59. 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.

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

61. 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

62. 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.

63. 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).

64. 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.

65. No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar (SEI 2507504).

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

Gerenciamento de Risco

67. 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).

68. 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>.

69. 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, e foi confeccionado no módulo de Gestão de Riscos Digital no doc. SEI 2519620.

Termo de referência

70. 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).

71. 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).

72. 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).

73. No caso, consta dos autos o Termo de Referência, elaborado pela área requisitante, datado e assinado (SEI 2507084), e versão com alterações em destaque (SEI n. 2523540).

74. **A presente análise considerou o documento com destaques visuais no doc. SEI 2523540.**

75. 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 – exceto TIC, Atualização: Maio/2026).

76. 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.

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

78. 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 a recomendar que:**

a) **recomendo manutenção dos itens 7.78 a 7.84** que versam sobre o reajuste, bem como indicar o **índice adequado para o reajustamento** dos custos decorrentes do mercado e a data-base vinculada à data do orçamento estimado (art. 25, § 7º, da Lei n. 14.133/2021), **preenchendo o subitem 7.78 da minuta padrão**. Para tanto, devem ser adotadas as orientações abaixo:

- 1) adotar o índice específico ou setorial que guarde a maior correlação possível com o segmento econômico em que estejam inseridos tais insumos diversos;
- 2) na falta de qualquer índice específico ou setorial, escolher o índice geral melhor correlacionado com a variação inflacionária dos custos da contratação ou ainda, em caráter subsidiário, verificar se existe, no mercado, algum índice geral de adoção consagrada para o objeto contratado;
- 3) na falta de qualquer índice geral com a característica do item anterior, adotar o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA/IBGE.

Qualquer que seja o índice utilizado, **deverá haver a justificativa técnica** de sua escolha (item 7, b, do anexo IX da IN SEGES/MP n. 05/2017 c/c item III da Conclusão DEPCONSU/PGF/AGU n. 38/2013).

b) 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 4.13 do TR com marcações);

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

79. 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

80. 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 expressa menção aos documentos que a embasaram (ex.: histórico de outras contratações, relatórios, dados sobre a demanda interna, gráficos, séries históricas).

81. 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.

82. 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.

83. 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.

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

85. 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

86. 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.

87. 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.

Parcelamento da contratação e regra geral da necessária adjudicação por itens

88. 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.

89. A Lei n. 14.133, de 2021, prevê que **o parcelamento não será adotado quando** (art. 40, V, “b”, § 3º):

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.

90. **Atenção:** o parcelamento do objeto é a regra. O agrupamento é medida excepcional, que deve ser justificada adequadamente. Nesse caso, a Administração deve demonstrar que não haverá restrição à competitividade e que é a melhor forma de atender ao interesse público, em especial, à vantajosidade da contratação (Acórdão TCU n. 2529/2021 - Plenário).

91. 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. Vejamos: “(...) *centralização dos serviços em um único fornecedor favorece a padronização dos procedimentos, a integração dos sistemas e processos utilizados, a definição clara de responsabilidades e a gestão contratual mais eficiente por parte da Administração. Tal medida também reduz a probabilidade de falhas decorrentes da interação entre múltiplos prestadores e contribui para o cumprimento dos cronogramas estabelecidos,*

aspecto essencial para a adequada execução dos processos seletivos. Dessa forma, conclui-se que o parcelamento do objeto não se mostra técnica nem economicamente vantajoso para a Administração, uma vez que a execução integrada por um único contratado melhor atende aos princípios da eficiência, da economicidade, do planejamento e da obtenção do resultado mais vantajoso, em consonância com o disposto na Lei nº 14.133/2021. ”

Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

92. Em relação aos critérios e práticas 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), 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.

93. 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.

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

95. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração apontou critérios e práticas de sustentabilidade no item 4.1 do TR.

Do Regime de Execução

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

97. 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.

98. 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.

99. 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).

100. 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.

101. 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).

102. *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.

103. 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.

104. 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.

105. No caso concreto, consta no item 9.3 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, o que recomendo que seja providenciado.**

DOS REQUISITOS DE HABILITAÇÃO

106. 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).

107. A Administração deve **verificar** a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- a. ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF); **(SEI 2515097)**
- b. ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (CADIN); **(SEI 2515123)**
- c. ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS); **(SEI 2515121)**
- d. ao Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP); **(SEI 2515121)**
- e. ao Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça; **(SEI 2515121)**
- f. à Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU. **(SEI 2515121)**

108. **Registra-se:** as consultas relativas às alíneas “c”, “d”, “e” e “f” poderão ser substituídas pela Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica do TCU (acessível em <https://certidoes-apf.apps.tcu.gov.br/>).

109. É essencial, também, providenciar a **declaração relativa ao cumprimento do disposto no artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal.**

110. 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).

111. 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.

112. 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.

113. **Recomenda-se** que quando da formalização contratual providenciar para promover a atualização das certidões acostadas.

DA MINUTA PADRONIZADA DE CONTRATO

114. 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).

115. 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.

116. 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.

117. 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.

118. 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 (extraído em 15/07/2026), conforme declaração no doc. SEI n. 2520489.

119. A minuta de contrato está presente no doc. SEI n. 22515453, com extrato das alterações promovidas no SEI 2515463, onde **tenho as seguintes recomendações:**

a) No preâmbulo consta menção à União. Utilizar a menção à União somente se for órgão da Administração Direta, caso contrário incluir o nome da autarquia ou fundação conforme o caso.

b) item 1.3.2 - deve-se substituir o termo “Edital de Licitação” por “Autorização de Contratação Direta”, pois trata-se de processo de contratação direta.

c) manter item 9.34 do modelo padrão termo de contrato: “*instruir seus empregados a respeito das atividades a serem desempenhadas, alertando-os a não executar atividades não abrangidas pelo contrato, devendo o CONTRATADO relatar ao CONTRATANTE toda e qualquer ocorrência neste sentido, a fim de evitar desvio de função*”

120. 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 **03, 10, 12, 15, 16, 19-20, 28-29, 34, 49-55, 78, 80, 87, 105, 113, 119, 120, 123, 125**

DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE DO CRÉDITO

121. A indicação da disponibilidade orçamentária com a respectiva classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal (6º, XXIII, alínea “j”, c/c art. 18, *caput*, da Lei nº 14.133, de 2021, art. 10, inciso IX, da Lei n. 8.429, de 1992).

122. O art. 9º, inc. X, Instrução Normativa SEGES/ME n. 81, de 2022, determina que tal informação **conste do Termo de Referência**.

123. **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.

124. Se as despesas que amparam a ação forem qualificáveis como atividades, sendo, portanto, despesas rotineiras e ordinárias, é **dispensado** o atendimento das exigências do art. 16, I e II, da Lei Complementar n. 101, de 2000 (Orientação Normativa AGU n. 52, de 2014, e Conclusão DEPCONS/PGF/AGU n. 01/2012).

Recomendação:

125. Nesses termos, o ente assessorado **deverá:**

a. apresentar declaração do setor competente acerca da previsão dos recursos orçamentários necessários para fazer face às despesas decorrentes da futura contratação, indicando a respectiva rubrica, **como condição para o prosseguimento da contratação**.

b. informar nos autos a natureza da ação que suporta a despesa, se projeto ou atividade, adotando, se for o caso, as providências previstas no art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com as premissas da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, §2º, da Lei Complementar n.º 101/2000).

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

126. 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).

127. 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.

128. 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

129. 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 03, 10, 12, 15, 16, 19-20, 28-29, 34, 49-55, 78, 80, 87, 105, 113, 119, 120, 123, 125 deste parecer**, ressaltado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste órgão.

130. 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".

131. 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 chefia da entidade consulente.

Brasília, 27 de julho de 2026.

MARIA ANGELA PINTO SILVA
Procuradora Federal

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23103012218202600 e da chave de acesso 866909a5



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 3308639028 e chave de acesso 866909a5 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MARIA ANGELA PINTO SILVA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 28-07-2026 08:48. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.