



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAÍBA
PROCURADOR
AVENIDA SÃO SEBASTIÃO

PARECER REFERENCIAL n. 00004/2024/PROC/PF/UFDPar/PGF/AGU

NUP: 23855.007764/2024-56

INTERESSADOS: UNIVERSIDADE FEDERAL DO DELTA DO PARNAÍBA - UFDPar

ASSUNTOS: DEMAIS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE

EMENTA: MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. CURSOS DE CAPACITAÇÃO. ABERTOS OU FECHADOS, CONGRESSOS OU SEMINÁRIOS.

I - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, INCISO III, ALÍNEA F, DA LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021.

II - DECRETO N. 9.991, DE 28 DE AGOSTO DE 2019. INSTRUÇÃO NORMATIVA SGP-ENAP/SEDGG/ME N. 21, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2021. ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N. 18, DE 1º DE ABRIL DE 2009, COM NOVA REDAÇÃO DADA PELA PORTARIA N. 382, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2018.

III - CONTRATAÇÕES DE CURSOS DE CAPACITAÇÃO, ABERTOS OU FECHADOS, CONGRESSOS OU SEMINÁRIOS.

IV - CONCLUSÃO. ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL. Desde que o Órgão assessorado atenda as orientações exaradas no Parecer Referencial ou, se for o caso, justifique seu afastamento, é juridicamente possível dar prosseguimento ao processo sem submeter os autos à PFUFDPar, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, inciso III, alínea f, da Lei n.14.133, de 2021, da empresa CON Treinamentos - CNPJ 13.859.951/0001-62, com vistas à inscrição de um servidor para participar de capacitação denominada "SEMINÁRIO: AS 150 QUESTÕES RELEVANTES SOBRE A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS", a ser realizado no período de 02/12/24 a 04/12/24, na cidade do Rio de Janeiro/RJ, com carga horária de 24h, no valor total de R\$ 3.600,00 (três mil e seiscentos reais), bem como para emissão de Parecer Referencial.

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

- a) Documento de Formalização da Demanda - Bens/Serviços (págs. 4/5);
- b) Atesto de disponibilidade e orçamentária (pág. 31)
- c) Equipe de Planejamento da Contratação (pág. 35);
- d) Estudos Técnicos Preliminares (págs. 40/47);
- e) Termo de Referência (págs. 48/70 e 71/84);
- f) Despacho da Equipe de Planejamento com justificativas para as alterações do Termo de Referência padrozinado (pág. 94);
- g) Matriz de Riscos (págs. 95/96);

h) Manifestação da área de planejamento denominada "JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO E RAZÃO DE ESCOLHA DO FORNECEDOR, E O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS (PDP) 2024 DA UFDFPar" (págs. 98/100)

i) Consulta Consolidada de Pessoa Jurídica (pág. 119);

j) DECLARAÇÃO DE UTILIZAÇÃO DE MODELOS AGU/MGI e DECLARAÇÃO DE PADRONIZAÇÃO PROCESSUAL (pág. 128);

k) PARECER DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO (pág. 130);

l) Termo de Referência 135/2024 (pág. 131/144);

m) SICAF (págs. 145/151 e 158/160);

n) Certidões negativas (págs. 161/167);

o) Consulta ao CADIN (págs. 168/169);

p) Lista de Verificação (págs. 170/174);

q) DESPACHO Nº 1244/2024 - PRAD/UFDFPar, solicitando emissão de Parecer Referecial sobre o tema;

3. Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

4. É o relatório.

1.1 Do objeto da manifestação jurídica referencial.

5. Trata-se de manifestação jurídica referencial destinada a orientar os órgãos assessorados pela Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Delta do Parnaíba em procedimentos de contratação direta de **serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, nos termos do art. 74, III, f, da Lei 14.133/2021, na modalidade de cursos de capacitação, seminários, congressos e assemelhados.**

1.2 Do cabimento da manifestação jurídica referencial. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014.

6. A Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, do Advogado-Geral da União, inaugurou a denominada *manifestação jurídica referencial* no âmbito da Advocacia-Geral da União, em resposta aos reclamos por uma maior racionalização, celeridade, eficiência e economicidade da atuação dos seus órgãos consultivos.

7. O intuito é **tornar dispensável o envio de processos versando sobre a matéria objeto de manifestação jurídica referencial**, sem que isso implique em amesquinamento da atuação consultiva ou fragilização da prestação do assessoramento jurídico imposto por lei (art. 11, VI, da Lei Complementar n. 73/1993; art. 53, *caput* e §4º; art. 72, III, todos da Lei n.14.133/2021).

8. Veja-se o que dispõe a ON n.º 55/2014:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014.

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

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

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014.

9. Tal iniciativa já foi analisada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme verificado no Informativo TCU nº 218/2014: "*É possível a utilização, pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes*" (Acórdão 2674/2014-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO).

10. Como se pode observar, a construção de uma *manifestação jurídica referencial* depende da comprovação de que o volume de processos possa impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos. Além disso, deve-se comprovar que a atividade jurídica que seria demandada se restringiria à mera conferência de documentos ou à enunciação-padrão de adequação jurídica da instrução ou conclusão firmada pela área técnica.

11. Quanto ao primeiro requisito, tem-se que o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes tem impactado a atuação deste órgão consultivo, em desprestígio ao princípio da razoável duração do processo, e, ocasionalmente, à segurança jurídica. Deveras, a multiplicidade desse tipo de demanda traz impactos negativos no tempo em que os advogados poderiam se dedicar ao estudo e aprofundamento de matérias verdadeiramente complexas e relevantes, nos mais variados temas.

12. Neste cenário, a elaboração de manifestações jurídicas referenciais enquanto medida gerencial para equilibrar o aumento da demanda de processos nesta unidade consultiva passou a ser adotada por este Procurador.

13. Assim, a presente manifestação referencial pode ser considerada, sob certa perspectiva, uma continuidade da política de tratamento conferida por esta Procuradoria Federal à temática da desburocratização e simplificação de procedimentos de contratação que, a par de apresentarem baixa complexidade, estão em um contexto de maior grau de maturação e consolidação em termos de entendimentos, além de se apresentarem de modo geral como de pouca expressão em termos econômicos.

14. Reforça este posicionamento o fato de que a nova lei de licitações e contratos, Lei n. 14.133/21, trouxe novas, expressas e desafiadoras atribuições à Advocacia Pública. A mera análise de conformidade de minutas de licitações e contratos parece ceder espaço para um conjunto de responsabilidades e atribuições mais arrojadas e interconectadas ao longo de todo o procedimento de contratação pública (e.g. vide art. 8, §3º; art. 10; art. 19, IV; art. 53, *caput* e §4º; art. 72, III; art. 117, §3º; art. 156, §6º; art. 163, V; art. 168; art. 169, II; todos da Lei 14.133/21).

15. A presente proposta de padronização diminuirá a necessidade de análise individualizada dos processos relativos à contratação direta de serviços **de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, nos termos do art. 74, III, f, da Lei 14.133/2021, na modalidade de cursos de capacitação, seminários, congressos e assemelhados**, prestigiando o princípio da eficiência e uniformizando a atuação do órgão jurídico neste tipo de matéria repetitiva, sem prejuízo da segurança jurídica necessária à prática do ato. Proporcionará ainda o redimensionamento da atuação consultiva para análise das demandas e consultas jurídicas mais complexas e relevantes.

16. Quanto ao segundo requisito, saliente-se que a dispensa de análise jurídica individualizada de processos que tenham por objeto a contratação direta de serviços acima descritos se justifica em razão deste tipo de processo ser, em geral, de baixa complexidade, instruído com atos e documentos de cunho meramente administrativo e revestidos de certa singeleza cuja conferência é de atribuição dos agentes responsáveis pela instrução do processo. De fato, em casos como tais, a atividade jurídica acaba por se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência documental.

17. Não se está a dizer que esses processos jamais deverão ser encaminhados ao órgão jurídico consultivo. Questões de natureza jurídica que eventualmente sobressaíam de um processo e que suscitem dúvidas específicas no gestor público quanto a forma de proceder podem e devem ser pontualmente submetidas à análise da unidade consultiva sempre que o órgão assessorado entender necessário.

18. **Pelo exposto, considerando que, a uma, todo o contorno jurídico que envolve o processo de contratação direta de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, nos termos do art. 74, III, f, da Lei 14.133/2021, na modalidade de cursos de capacitação, seminários, congressos e assemelhados, já está contido no presente Parecer Referencial; a duas, a pluralidade de processos com matéria jurídica idêntica a impactar a atuação do órgão consultivo; e, por fim, a análise dos mesmos demandar mera atividade burocrática de conferência documental, resta configurado que a situação objeto de análise se amolda às diretrizes traçadas na Orientação Normativa nº 55/2014, dispensando-se a submissão individualizada e obrigatória de processos versando sobre esta matéria à análise unidade consultiva.**

19. **Por fim, registre-se que compete ao Órgão assessorado atestar que o assunto tratado no processo corresponde àquele versado na manifestação jurídica referencial, para o fim de não encaminhamento do mesmo. Decorre daí que não se deve adotar como praxe o envio dos autos para esta Procuradoria deliberar se a análise individualizada se faz necessária ou não, pois o escopo da manifestação referencial é justamente eliminar esse trâmite.**

1.3 Finalidade, abrangência e limites do Parecer.

20. Esta manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio da legalidade administrativa dos atos a serem praticados, conforme estabelece o artigo 53, § 4º, da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

21. Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

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.

22. De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

23. De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

24. Finalmente, impõe-se salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2. ANÁLISE

2.1 DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E INSTÂNCIAS DE GOVERNANÇA

25. O art. 72, inciso VIII, da Lei n. 14.133 de 1º de abril de 2021, prevê que o processo de contratação direta deverá ser instruído com a "autorização da autoridade competente". A referida autorização está delineada em seus limites no Decreto 10.193/2022, complementado pelas normas da Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022.

26. Cabe ressaltar que, de acordo com o parágrafo único do art. 72 "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".

Salienta-se, ademais, que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

27. De igual modo, para atividades de custeio, deve a Administração Pública comprovar que foi obtida autorização para celebração de contrato prevista no art. 3º do [Decreto n. 10.193, de 27 de dezembro de 2019](#), complementada pelas normas da Portaria ME nº 7.828, de 30 de agosto de 2022.

28. Deverá ser atestado nos autos, também, que a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, em atendimento ao [Decreto n. 10.947, de 25 de janeiro de 2022](#).

29. Além disso, a Administração deve manifestar-se nos Estudos Técnicos Preliminares sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, para os fins do previsto no art. 3º do [Decreto n. 8.540, de 9 de outubro de 2015](#).

30. No caso, todas as exigências acima foram atendidas.

31. A exigência de autorização para a contratação será exarada após a análise jurídica, conforme Despacho DESPACHO Nº 548/2024, à pág. 180. A contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações da entidade, conforme registro à pág. 6. O ETP veiculou manifestação sobre a essencialidade e o interesse público da contratação, conforme observa-se no item 2 - Descrição da Necessidade.

2.2 AVALIAÇÃO DE CONFORMIDADE LEGAL.

32. O art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021, prevê que os órgãos competentes da Administração devem instituir mecanismos e ferramentas voltadas ao gerenciamento de atividades de administração de materiais, obras e serviços, conforme abaixo transcrito:

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;

V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

33. Desse modo, é preciso que a fase de planejamento da contratação esteja alinhada às iniciativas mais atualizadas dos órgãos que detêm competências regulamentares.

34. Nesse sentido, um instrumento importante para auxiliar a checagem desse alinhamento é a lista de verificação elaborada pela Advocacia-Geral da União.

35. Referidos documentos estão disponíveis no endereço <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoesecontratos/listas-de-verificacao>.

36. Recomenda-se, portanto, seja realizada a avaliação de conformidade legal com base nos elementos acima descritos, instruindo-se os autos com a lista de verificação.

37. No caso, a Administração junto a lista de verificação referida (págs. 170/174).

2.3 DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

2.3.1. Requisitos gerais

38. O planejamento da Contratação é etapa fundamental, não somente para as contratações firmadas mediante prévios procedimentos licitatórios, como também nas contratações diretas por dispensa ou inexigibilidade de licitação.

39. A relevância do planejamento da contratação é constantemente destacada pelo Tribunal de Contas da União, como forma de se evitar irregularidades e em respeito aos princípios da eficiência e economicidade ([Acórdão n. 10.878/2017 – TCU – 1ª Câmara](#)).

40. A contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional é atualmente disciplinada pela [Instrução Normativa n. 05, de 26 de maio de 2017](#), da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (SEGES/MP), aplicável, no que couber, às contratações diretas de serviços no regime da Lei nº 14.133, de 2021, por força da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022.

41. Em seu art. 1º, a referida Instrução Normativa nº 05/ 2017 estabelece que as contratações de serviços para a realização de tarefas executivas sob o regime de execução indireta observarão, no que couber, as fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gestão do Contrato; os critérios e práticas de sustentabilidade; e o alinhamento com o Planejamento Estratégico do órgão ou entidade, quando houver.

42. Já o art. 20, § 1º, da mesma [IN SEGES/MP n. 05, de 2017](#), esclarece que "*as situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber*".

43. De acordo com os artigos 29 e 35 da referida Instrução Normativa, a Administração, ao instruir o processo da contratação, deve utilizar os modelos de minuta padrão disponibilizados pela Advocacia-Geral da União para a elaboração do Termo de Referência/Projeto Básico, do Instrumento Convocatório e do respectivo Contrato. Caso a área técnica não utilize os modelos padronizados, ou realize alteração nos seus textos, devem ser apresentadas nos autos as correspondentes justificativas.

44. Além disso, nos termos do artigo 36 da mesma Instrução Normativa, antes do envio do processo para análise jurídica, deverá ser realizada uma avaliação de conformidade legal do procedimento de contratação, preferencialmente com base nas disposições do Anexo I da Orientação Normativa/SEGES/ME n. 2, de 6 de junho de 2016.

45. **Com isso, durante a fase de planejamento, a Administração Pública deverá atender aos requisitos abaixo:**

a) justificar a necessidade da contratação, demonstrando que o objeto a ser contratado atende às necessidades da Administração, definindo-se as unidades e quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa deverá ser obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação (art. 40, inciso III, da Lei n. 14.133, de 2021);

b) produzir o documento para formalização da demanda;

c) cumprir com as etapas do Planejamento da Contratação, no que couber: I – Estudos Preliminares; II – Gerenciamento de Riscos; e Termo de Referência ou Projeto Básico (art. 20, § 1º, IN SEGES/MP n. 05, de 2017 e IN/SEGES/ME n. 40, de 22 de maio de 2020), juntando aos autos os respectivos documentos, datados e assinados.

d) elaborar o orçamento da contratação (no art. 18, inciso IV, da Lei n. 14.133, de 2021) a partir de justificativa de preços nos termos da ON AGU n. 17, de 2011 e da Instrução Normativa SEGES/ME nº 65, de 7 de julho de 2021;

e) especificar o objeto de acordo com critérios de sustentabilidade ambiental;

46. Os requisitos acima serão analisados e minudenciados nos tópicos seguintes.

2.3.2. Justificativa da necessidade da contratação

47. **No tocante à justificativa da contratação, considerando o Princípio da Motivação que norteia a Administração Pública, devem ser esclarecidas também as bases para a estimativa da quantidade necessária do objeto que se pretendem contratar. Além disso, e em atenção aos demais princípios constitucionais que regem a Administração Pública, é necessário justificar a contratação sob o prisma da satisfação ao interesse público, é dizer, da conveniência e oportunidade de realização da contratação em tela para o efetivo atendimento das necessidades administrativas.**

48. Sobre a importância da correta definição do objeto e respectivo quantitativo por ocasião do planejamento das contratações, vale citar precedentes da Corte de Contas, tais como o [Acórdão nº 1.223/2018](#) e o [Acórdão 1.224/2018](#),

ambos Plenário.

49. No caso, a necessidade da contratação e o consequente quantitativo da demanda foram devidamente justificados no item 2 do Estudo Técnico Preliminar.

2.3.3. Documento para formalização da demanda

Conforme art. 21, inciso I, da **IN SEGES/ME nº 05, de 2017**, o documento para formalização da demanda deve ser elaborado conforme modelo do seu Anexo II, e conter: a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso; a quantidade de serviço a ser contratada; a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação.

50. Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que foram previstos os conteúdos do art. 21, I, e anexo II da IN SEGES/ME nº 05, de 2017, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, a indicação dos membros da equipe de planejamento e a data prevista para o início da execução contratual.

2.3.4. Estudos Preliminares

51. O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

52. O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

Art. 18. (...)

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - 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;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas.

53. **É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.**

54. **Além das exigências da Lei n. 14.133, de 2021, deve a Administração observar as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital.**

55. **Recomenda-se que os servidores da área técnica e requisitante ou a equipe de planejamento da contratação elabore(em) o estudo técnico preliminar, contendo as previsões necessárias relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.**

56. Na espécie, percebe-se que os Estudos Preliminares trazidos aos autos contêm, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES/ME nº 40/2020, nos termos dos dispositivos acima citados.

2.3.5. Gerenciamento de riscos

57. **O art. 72, inciso I, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o processo de contratação direta deverá contemplar a análise dos riscos.**

58. **No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 14.133, de 2021. Recomenda-se que tais orientações sejam incorporadas ao planejamento desta contratação.**

59. **Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação. Em caso de dúvidas, esta unidade jurídica poderá ser consultada.**

60. No caso, a Administração elaborou o Mapa de Riscos, conforme o modelo do anexo IV da [IN SEGES/MP n. 05, de 2017](#).

2.3.6. Termo de Referência.

61. O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2022:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;

- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) 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;
- j) adequação orçamentária;

62. A Instrução Normativa Seges/ME nº 81, de 25 de novembro de 2022, dispõe sobre a elaboração do Termo de Referência – TR, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema TR digital. **A Administração deve cuidar para que suas exigências sejam atendidas no caso concreto.**

63. **Deve ainda a Administração adotar modelo de minuta padronizada disponibilizado pela AGU.**

64. **O Termo de Referência deve ser datado, assinado e devidamente aprovado pela autoridade competente.**

65. No caso, o Termo de Referência preenche os requisitos legais. No entanto, não houve aprovação pela autoridade competente, o que deve ser providenciado.

2.3.7. Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

66. As contratações governamentais devem estabelecer critérios que promovam o desenvolvimento nacional sustentável. Assim, as ações da Administração devem ser especialmente voltadas para a redução do consumo e para a aquisição preferencial de produtos inseridos no conceito de economia circular ou que representem menor impacto ambiental, a exemplo dos produtos reciclados e/ou recicláveis (arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133, de 2021, c/c art. 7º, XI, da Lei nº 12.305, de 2010).

67. No planejamento da contratação devem ser observados determinados pressupostos, entre eles a especificação do objeto de acordo com critérios de sustentabilidade, a existência de obrigações a serem cumpridas durante o fornecimento e o recolhimento dos produtos, bem como a incidência de normas especiais de comercialização ou de licenciamento de atividades (ex.: registro no Cadastro Técnico Federal - CTF), que são requisitos previstos na legislação de regência ou em leis especiais (ex.: arts. 66 e 67, IV, da Lei n. 14.133, de 2021).

68. São aspectos indispensáveis do planejamento da contratação a abordagem econômica, social, ambiental e cultural das ações de sustentabilidade. O órgão assessorado deve: a) avaliar se há incidência de critérios de sustentabilidade no caso concreto; b) indicar as dimensões dessa incidência; e c) definir condições para sua aplicação. É de fundamental importância consultar o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU, no qual podem ser extraídos subsídios orientadores das ações de sustentabilidade.

69. Na escolha de produtos, nos termos do inciso XI do art. 7º da Lei n. 12.305, de 2010, deve-se priorizar: produtos que podem gerar menos perdas; ser recicláveis; ser mais duráveis; que possuam menos substâncias tóxicas ou prejudiciais à saúde; e que consumam menos recursos naturais na sua produção.

70. Acresça-se que é obrigação do gestor público, antes do encaminhamento do processo administrativo para parecer jurídico, a consulta e a inserção nas minutas correspondentes das previsões legais constantes no Guia Nacional de Contratações Sustentáveis, o qual já foi citado como exemplo de boa prática administrativa pelo Tribunal de Contas da União, conforme acórdão 1056/2017-Plenário.

71. Registre-se que há possibilidade, mediante motivação administrativa constante do processo administrativo, de serem inseridos outros requisitos de sustentabilidade além dos legalmente, desde que observados os demais princípios licitatórios.

72. Em síntese, no tocante à promoção do desenvolvimento nacional sustentável deverão ser tomados os seguintes cuidados gerais pelos gestores públicos em aquisições:

- a) definir os critérios sustentáveis objetivamente, e em adequação ao objeto da contratação pretendida, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial
- b) verificar se os critérios sustentáveis especificados preservam o caráter competitivo do certame (quando for o caso); e,
- c) verificar o alinhamento da contratação com o Plano de Gestão de Logística Sustentável.

73. **Cabe ao órgão assessorado a verificação técnica dos critérios de sustentabilidade aplicáveis aos bens a serem adquiridos e serviços a serem contratados. Se a Administração entender que a contratação não se sujeita aos critérios de sustentabilidade ou que as especificações de sustentabilidade restringem indevidamente a competição em dado mercado, deverá apresentar a devida justificativa.**

74. Neste sentido, o PARECER 01/2021/CNS/CGU/AGU, aprovado pela Consultoria-Geral da União (DESPACHO n. 00525/2021/GAB/CGU/AGU):

I. Os órgãos e entidades que compõem a administração pública são obrigados a adotar critérios e práticas de sustentabilidade socioambiental e de acessibilidade nas contratações públicas, nas fases de planejamento, seleção de fornecedor, execução contratual, fiscalização e na gestão dos resíduos sólidos;

II. A impossibilidade de adoção de tais critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações públicas deverá ser justificada pelo gestor competente nos autos do processo administrativo, com a indicação das pertinentes razões de fato e/ou direito;

III. Recomenda-se aos agentes da administração pública federal encarregados de realizar contratações públicas, que, no exercício de suas atribuições funcionais, consultem o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis da Advocacia-Geral da União.

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

76. Estabelecidas estas orientações introdutórias, imprescindíveis para compreensão da amplitude do tema, segue-se detalhamento no tocante às providências em relação ao desenvolvimento sustentável no Estudo Técnico Preliminar; na descrição da necessidade da contratação; no levantamento de mercado e a consideração da vantajosidade, na definição do objeto, Plano Diretor de Logística Sustentável e em relação ao Termo de Referência

77. Feitas essas considerações, verifica-se que a Administração adotou no Termo de Referência critérios de sustentabilidade.

2.4 DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Dada a ressalva da obrigatoriedade de licitação feita pela Constituição no art. 37, inciso XXI, a legislação infraconstitucional, através do art. 74 da Lei n. 14.133, de 2021, previu rol mais abrangente do que aquele previsto no art. 25 da Lei n° 8.666, de 1993 cujas três hipóteses de inexigibilidade de licitação eram exemplificativas. Registra o aludido art. 74 da Lei n° 14.133, de 2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV - objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 2º Para fins do disposto no inciso II do caput deste artigo, considera-se empresário exclusivo a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

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

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

78. **Como se observa na alínea f do inciso III do dispositivo transcrito, a Lei 14.133/2021 considera expressamente como serviço técnico profissional especializado o serviço de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal (pressuposto I).**

79. O Tribunal de Contas da União, ainda à luz do art. 13, inciso VI, da Lei nº 8.666/93, decidiu, na Decisão nº 439/1998 – Plenário, que a inexigibilidade de licitação para a contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal e inscrições em cursos abertos, desde que presentes todos os requisitos estabelecidos no art. 25, II, é a regra geral, sendo a licitação a exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador. Esse mesmo entendimento foi ampliado pelo Acórdão nº 1.915/2003 – Plenário. Segundo o relator daquela decisão,

9. A aplicação da lei deve ser compatível com a realidade em que está inserida, só assim o direito atinge seus fins de assegurar a justiça e a equidade social. **Nesse sentido, defendo o posicionamento de que a inexigibilidade de licitação, na atual realidade brasileira, estende-se a todos os cursos de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, fato que pode e deve evoluir no ritmo das mudanças que certamente ocorrerão no mercado, com o aperfeiçoamento das técnicas de elaboração de manuais padronizados de ensino.** Essa evolução deve ser acompanhada tanto pelos gestores como pelos órgãos de controle, no âmbito de suas atuações. Assim, desponta, a meu ver, com clareza que **a inexigibilidade de licitação para contratação de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, na atualidade, é regra geral**, sendo a licitação exceção que deve ser averiguada caso a caso pelo administrador. (grifo acrescentado)

10. Destarte, partilho do entendimento esboçado pelo Ministro Carlos Átila no sentido do reconhecimento de que há necessidade de assegurar ao Administrador ampla margem de discricionariedade para escolher e contratar professores ou instrutores. Discricionariedade essa que deve aliar a necessidade administrativa à qualidade perseguida, nunca a simples vontade do administrador. Pois, as contratações devem ser, mais do que nunca, bem lastreadas, pois não haverá como imputar à legislação, a culpa pelo insucesso das ações de treinamento do órgão sob sua responsabilidade.

80. Do mesmo modo, a Advocacia-Geral da União editou a Orientação Normativa nº 18, de 1º de abril de 2009 (alterada pela PORTARIA Nº 382, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2018), com a seguinte redação:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 18

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

O ART. 25, *CAPUT*, COMO FUNDAMENTO, IMPÕE A CONSTATAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO POR AUSÊNCIA DE CRITÉRIO OBJETIVO DE SELEÇÃO OU POR EXCLUSIVIDADE DO OBJETO PERSEGUIDO PELA ADMINISTRAÇÃO, MEDIANTE ROBUSTA INSTRUÇÃO DOS AUTOS DO PROCESSO ADMINISTRATIVO, SEM PREJUÍZO DA FISCALIZAÇÃO E CONTROLE AINDA MAIORES POR PARTE DOS ÓRGÃOS COMPETENTES.

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

81. Cabe ainda destacar a Instrução Normativa nº 21, de 1º de fevereiro de 2021, os dispositivos que preveem os critérios e os procedimentos específicos para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP) de que trata o Decreto nº 9.991/2019, dispõe no art. 2º, inciso II. Confira-se:

Art. 2º Para os fins desta Instrução Normativa, considera-se:

I - necessidade de desenvolvimento: lacuna identificada entre o desempenho esperado e o desempenho atual, derivada da diferença entre o que o servidor deveria saber fazer/ser e o que ele sabe fazer/ser, com efeito sobre os resultados organizacionais;

II - ação de desenvolvimento, capacitação ou treinamento regularmente instituído: atividade de aprendizagem estruturada para impulsionar o desempenho competente da atribuição pública em resposta a lacunas de performance ou a oportunidades de melhoria descritas na forma de necessidades de desenvolvimento, realizada em alinhamento aos objetivos organizacionais, por meio do desenvolvimento assertivo de competências;

III - necessidades transversais: (grifos nossos).

Não obstante, a Portaria nº 411, de 03 de julho de 2020 (SEI nº [2550821](#)), que regulamenta a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas (PNDP), no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, em seu art. 2º, inciso IV, dispõe que:

Art. 2º Para os fins desta Portaria, considera-se:

(...)

IV - Ação de desenvolvimento ou capacitação: toda e qualquer ação voltada para o desenvolvimento de competências, prevista no PDP, tais como: cursos presenciais e a distância, aprendizagem em serviço, grupos formais de estudos, intercâmbios, estágios, seminários, congressos, dentre outras ações, organizadas de maneira formal, realizadas de modo individual ou coletivo, presencial ou a distância.

82. **Assim, a contratação direta de cursos (abertos ou fechados/in company), seminários/congressos, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea f, será possível se for demonstrado que se trata de serviço técnico profissional especializado de natureza predominantemente intelectual, bem como a notória especialização da empresa ou profissionais envolvidos.**

83. No que se refere à **notória especialização (pressuposto II)**, algumas considerações merecem ser feitas. A lei 14.133/2021 eliminou a alusão ao objeto singular. Isso não significa, no entanto, a possibilidade de se contratar, sem licitação, todo e qualquer serviço referido no elenco do inc. II do art. 74 do novo estatuto licitatório. A mera referência do serviço no inc. III do art. 74 não traduz autorização para contratação sem licitação. Realmente, isso só será possível se não for possível a competição.

84. Quanto ao pressuposto da notória especialização em si, a definição veio pela conjugação de dois elementos, nos termos do §3º, do art. 74, a seguir:

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

85. Conforme ensina Joel Menezes Niehbur (*Licitação Pública e Contrato Administrativo*. Curitiba: Zênite, 2008, p. 55):

Não é qualquer serviço que enseja a inexigibilidade, uma vez que aqueles rotineiros, prestados com o mesmo padrão por número razoável de pessoas, não requerem a contratação de especialista. (...) Nessa perspectiva, não basta que o profissional seja reputado notório especialista, porque, antes de levá-lo em consideração, é essencial que o serviço visado requeira os préstimos de alguém assim qualificado.

86. Sobre esse ponto, cabe transcrever o disposto na Súmula TCU nº 264:

Súmula n.º 264

A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, **capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação**, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993

87. Ainda invocando Joel Menezes Niebuhr (*Dispensa e inexigibilidade de licitação pública*. São Paulo: Ed. Dialética, 2003), “a expressão notória especialização costuma ser interpretada de molde a exigir alguém bastante conhecido em seu meio, afamado, que goze, como o próprio nome indica, de notoriedade” Nesse contexto, conveniente atentar para o entendimento do TCU, no Acórdão nº 2.587/2007 – Plenário, que decidiu que “nas contratações realizadas com fundamento no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93, **instrua os respectivos processos com documentos que demonstrem a inviabilidade de competição, como a natureza singular do objeto a ser contratado e a condição de notória especialização do prestador do serviço**, em consonância com o entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão n. 427/1999 - Plenário, item 8.2”.

88. Conforme defluiu da lição doutrinária, a avaliação sobre a notória especialização baseia-se na existência de elementos objetivos ou formais de capacitação do contratado. É certo que não é possível estabelecer uma lista exaustiva, mas nesse sentido vale o escólio de Marçal Justen Filho (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, Ed. Revista dos Tribunais, 2021, p. 986):

A especialização consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade.

Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos e a titulação no âmbito de pós-graduação, participação em organismos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, o exercício de magistério superior, a premiação em concursos ou a obtenção de láureas, a organização de equipe técnica e assim por diante.

[...]

O tema dependerá do tipo e das peculiaridades do serviço técnico-científico, assim como da profissão exercitada. O que não se dispensa é a evidência objetiva da especialização e qualificação do escolhido.

89. Portanto, para o cumprimento do requisito da notória especialização, é obrigatório instruir o processo com documentos que comprovem a experiência do profissional e da empresa, tais como estudos, publicações, atestados de capacidade técnica, declarações de outros órgãos, *curriculum vitae* da equipe técnica, entre outros.

90. Sublinho ainda que a avaliação sobre a notória especialização depende da análise do mercado e do conteúdo a ser ministrado, medidas que possuem caráter técnico e que não estão inseridas dentro da competência da

Procuradoria Federal. No caso dos autos, tal avaliação consta no Termo de Referência, com trecho a seguir transcrito:

4.23. O serviço prestado pelo(a) CONNECT ON MARKETING DE EVENTOS EIRELI CNPJ 13.859.951 /0001-62, é considerado como sendo técnico especializado, uma vez que tem como característica primordial a execução de forma predominantemente intelectual.

4.23.1. A singularidade do serviço se materializa na metodologia empregada, no sistema pedagógico, no material didático, no enfoque do conteúdo a ser ministrado, e nas demais questões fundamentais, relacionadas com a prestação final do serviço e com os seus resultados, que são o que afinal importa obter. Dessa forma, o serviço não pode ser predeterminado por ser característica única de quem a realiza. 4.23.2. A notória especialização é identificada pelos especialistas que atuam como instrutores nas capacitações.

91. **Recomenda-se, no entanto, que, doravante, a Administração não embase a inexigibilidade de licitação para casos desse jaez fazendo laço com a natureza singular do serviço (item 4.23.1 do TR), porquanto, como já dito, houve abolição deste adjetivo na nova legislação.**

92. **Por outro lado, a Lei nº 14.133/2021 veicula ainda outro pressuposto necessário para a contratação por inexigibilidade (III pressuposto), a saber a essencialidade e adequação do serviço à plena satisfação do objeto contratado:**

Art. 74. (...)

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do **caput** deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é **essencial e reconhecidamente adequado** à plena satisfação do objeto do contrato.

93. A nova legislação não traz mais a exigência de que o serviço escolhido seja "indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato".

94. Em termos sintéticos e pragmáticos, significa que a Administração não pode valer-se da hipótese legal de inexigibilidade para contratar um sujeito se essa opção não se revelar como adequada e satisfatória, mas não se poderá considerar inválida a escolha Administrativa tão somente por existir outra alternativa tão adequada quanto à eleita.

2.5 DA RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR E JUSTIFICATIVA DO PREÇO

95. **Conforme parágrafo único do art. 72, inciso VI, da Lei n. 14.133, de 2021, a instrução do processo atinente à inexigibilidade de licitação deve abarcar a razão de escolha do fornecedor e a justificativa do preço contratado.**

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

97. **No que diz respeito à justificativa do preço, por se tratar de uma contratação por inexigibilidade de licitação, por certo não se pretende a comparação dos preços propostos pela contratada com os preços de mercado, uma vez que a Administração deverá ter caracterizado o objeto como único que atende suas necessidades (solução essencial e adequada para atender plenamente à satisfação do objeto contratado).**

98. **Segundo a [Orientação Normativa AGU n. 17, de 1º de abril de 2009](#), a razoabilidade da proposta poderá ser avaliada mediante comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outros entes públicos e/ou privados, sem afastar, todavia, outros meios idôneos aptos a atender tal finalidade.**

99. No caso dos autos, a área técnica juntou nota de empenho e notas fiscais emitidas pela empresa em contrato com outros órgãos públicos (págs. 120/127 e Despacho Nº 93/2024 de pág. 130).

100. Deve a área técnica, contudo, se manifestar apresentando documento formal contendo a análise crítica dos preços coletados, conforme exige o art. 3º e 4º do art. 6º da IN SEGES/ME nº 65/2021.

2.6 DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

101. Nos termos do art. 58 da [Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964](#), do art. 72, inciso IV, do Lei n° 14.133, de 2021, e do art. 16 da [Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000](#) (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), deverá haver a certificação da disponibilidade orçamentária própria para a despesa, em valor baseado na prévia e efetiva pesquisa de mercado, observando-se a orientação contida na [ON AGU n° 17, de 2009](#).

102. Atente-se que as exigências do art. 16, incisos I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, somente se aplicam às licitações e contratações fundadas em ações orçamentárias do tipo projeto, pois somente essas teriam potencial para criar, expandir ou aperfeiçoar ação com o consequente aumento de despesa (cf. [Acórdão TCU n. 1.973/2006 – Plenário](#)).

103. Por consequência, só há necessidade de juntar os cálculos previstos no art. 16, inciso I, §2º, da LRF e a declaração de compatibilidade do aumento da despesa com a LDO e o PPA se a despesa for considerada não rotineira (art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar n. 101, de 2000, [Orientação Normativa AGU n° 52, de 25 de abril de 2014](#)).

104. A Administração, nessa linha, informou a existência de disponibilidade orçamentária capaz de suportar a despesa (DESPACHO N° 141/2024 - pág. 31).

105. Recomenda-se, pois, que a Administração informe nos autos a natureza da ação que suporta a despesa decorrente da futura contratação, adotando, a depender do 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. 101, de 2000).

106. Ademais, o [Decreto n. 9.991, de 28 de agosto de 2019](#), que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas da Administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da [Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990](#), quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento, trouxe regramentos específicos para realização de despesas que deve ser observado pelo órgão consulente, nos termos abaixo:

Realização de despesas

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

§ 1º As despesas com ações de desenvolvimento de pessoas serão divulgadas na internet, de forma transparente e objetiva, incluídas as despesas com manutenção de remuneração nos afastamentos para ações de desenvolvimento. [\(Incluído pelo Decreto n° 10.506, de 2020\)](#).

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

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

Art. 17. A participação em ação de desenvolvimento de pessoas que implicar despesa com diárias e passagens somente poderá ser realizada se o custo total for inferior ao custo de participação em evento com objetivo similar na própria localidade de exercício.

*Parágrafo único. Exceções ao disposto no **caput** poderão ser aprovadas pela unidade de gestão de pessoas, por meio de justificativa e de aprovação da autoridade máxima do órgão ou da entidade, permitida a delegação aos dois níveis hierárquicos imediatos, com competência sobre a área de gestão de pessoas, vedada a subdelegação. [\(Redação dada pelo Decreto n° 10.506, de 2020\)](#).*

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

2.7 DOS DOCUMENTOS DA HABILITAÇÃO

108. De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, inciso V, da Lei nº 14.133/2021).

109. **Destaca-se, segundo entendimento esposado pelo TCU, “É obrigatória a comprovação da regularidade fiscal das empresas contratadas pela administração pública, seja em virtude de regular processo licitatório, seja em razão de dispensa ou inexigibilidade de licitação”.** (Acórdão n. 943/2010, TC-014.687/2007-4, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 05.05.2010).

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.

110. **Ressalte-se que é essencial, também, a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, nos termos do artigo 68, inciso VI, da Lei n. 14133, de 2021.**

111. Verifica-se que foram juntados o extrato do SICAF e a consulta consolidada de pessoa jurídica junto ao TCU, certidão negativa de débito trabalhista, certidão negativa de falências e recuperações judiciais, certidão negativa de débitos de tributos federais, o CADIN da empresa e as declarações de não emprego de menores e de inexistência de fatos impeditivos.

2.8 DA MINUTA DE CONTRATO

112. No caso dos autos, observa-se que a Administração optou por utilizar instrumento substitutivo ao contrato, nota de empenho, conforme documento.

113. Esta possibilidade, à luz da Lei 14.133/2021, foi confirmada pela Orientação Normativa 84/2024 da Advocacia-Geral da União, nos termos seguintes:

I - É possível a substituição do instrumento de contrato a que alude o art. 92 da Lei nº 14.133, de 2021, por outro instrumento mais simples, com base no art. 95, inciso I, do mesmo diploma legal, sempre que: a) o valor de contratos relativos a obras, serviços de engenharia e de manutenção de veículos automotores se encaixe no valor atualizado autorizativo da dispensa de licitação prevista no inciso I do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021; ou b) o valor de contratos relativos a compras e serviços em geral se encaixe no valor atualizado que autoriza a dispensa de licitação prevista no inciso II do art. 75, da Lei nº 14.133, de 2021. II - Não importa para a aplicação do inciso I do art. 95, da Lei nº 14.133, de 2021, se a contratação resultou de licitação, inexigibilidade ou dispensa.

2.9 DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

114. De acordo com o art. 8º, §2º, da [Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011](#) c/c art. 7º, §3º, V, do [Decreto n. 7.724, de 16 de maio de 2012](#), deverá haver disponibilização dos contratos firmados, notas de empenho emitidas e demais e informações pertinentes à contratação, no sítio oficial do ente na internet.

2.10 ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

115. Deverá o órgão assessorado informar, sempre que solicitado, a relação dos processos, com respectivo NUP, em que a presente manifestação jurídica referencial tenha sido adotada. Recomenda-se, ademais, seja juntada nos autos a presente declaração:

ATESTADO DE ADEQUAÇÃO DO PROCESSO AO PARECER REFERENCIAL

Processo: _____

Objeto: contratação de serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, nos termos do art. 74, III, f, da Lei 14.133/2021, na modalidade de cursos de capacitação, seminários, congressos e assemelhados..

Valor estimado (Valor de referência): R\$ _____

Atesto que o presente processo, referindo-se à contratação do objeto acima descrito, adequa-se ao PARECER REFERENCIAL n. **n. 00004/2024/PROC/PF/UFDPAR/PGF/AGU**, cujas recomendações restaram plenamente atendidas no caso concreto, e a instrução dos autos está regular, de acordo com o que está consignado na lista de verificação juntada aos autos.

Fica, assim, dispensada a remessa dos autos para exame individualizado a cargo da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Delta do Parnaíba), conforme autorizado pela Orientação Normativa nº 55, da Advocacia-Geral da União.

_____, ____ de _____ de _____

Identificação (nome e matrícula)e assinatura**3. CONCLUSÃO**

116. Diante do exposto, ressaltando-se os aspectos de conveniência e oportunidade, não sujeitos ao crivo desta Consultoria, é juridicamente possível dar prosseguimento a feitos desta mesma natureza, sem necessidade de submissão individualizada dos autos à Procuradoria Federal junto à Universidade Federal do Delta do Parnaíba, desde que o Órgão assessorado ateste que o assunto do processo é o tratado na presente manifestação jurídica referencial e atenda as orientações acima exaradas, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

117. Ressalte-se que o presente parecer restringe-se aos aspectos legais do procedimento, não cabendo a este órgão consultivo o exame da matéria em razão do aspecto econômico e técnico, nem da oportunidade e conveniência da decisão adotada.

118. Reiteramos que eventuais dúvidas jurídicas específicas que surgirem a partir da aplicação da presente manifestação referencial aos casos concretos devem ser submetidas ao crivo deste Órgão de Consultoria e Assessoramento jurídicos da AGU-PGF.

119. Nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784/99, os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; todavia, ao assim proceder, o gestor público deve estar ciente de que age por sua conta e risco, sob sua exclusiva e integral responsabilidade, consoante reconhece a jurisprudência do TCU (Acórdãos nº 826/2011 e nº 521/2013 - Plenário; nº 1.449/2007 e nº 1.333/2011 - 1ª Câmara; nº 4.984/2011 - 2ª Câmara).

120. No caso dos autos especificamente, a Administração deve observar, para o prosseguimento do feito, as recomendações dos parágrafos 65, 100, 105 e 107.

121. É o parecer, elaborado por meio do Sistema AGU de Inteligência Jurídica (Sapiens), assinado digitalmente.

Parnaíba, 18 de novembro de 2024.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
JOÃO VINÍCIUS BRITO DA SILVA
PROCURADOR FEDERAL

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23855007764202456 e da chave de acesso eda935a3

Documento assinado eletronicamente por JOAO VINICIUS BRITO DA SILVA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1757654954 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JOAO VINICIUS BRITO DA SILVA. Data e Hora: 21-11-2024 11:20. Número de Série: 47791450424677589225189570988. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
