

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO
FRANCISCO**

**PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Luiz Inácio Lula da Silva**

**MINISTRO DA EDUCAÇÃO
Camilo Sobreira de Santana**

**SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR
Denise Pires de Carvalho**

**REITOR
Telio Nobre Leite**

**VICE-REITORA
Lucia Marisy Souza Ribeiro de Oliveira**

**PRÓ-REITOR DE ENSINO
Marcelo Silva de Souza Ribeiro**

**PRÓ-REITORA DE PLANEJAMENTO E
DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
Margareth Pereira Andrade**

**PRÓ-REITORA DE EXTENSÃO
Michelle Christini Araujo Vieira**

**PRÓ-REITOR DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO E
INOVAÇÃO
Maria Helena Tavares De Matos**

**PRÓ-REITOR DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL
Clebio Pereira Ferreira**

**PRÓ-REITOR DE GESTÃO E ORÇAMENTO
Francisco Alves Pinheiro**

**PRÓ-REITOR DE GESTÃO DE PESSOAS
Kilma Carneiro da Silva Matos**

**Responsável pela publicação:
Kilma Carneiro da Silva Matos**

SUMÁRIO

Assunto	Página
PARECER REFERENCIAL n. 00005/2023/ PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU	03
DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00078/2023/ PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU	21

PARECER DA PROCURADORIA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO
FRANCISCO
PROCURADORES

PARECER REFERENCIAL n. 00005/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU

NUP: 00901.000151/2023-17

INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO - PF/UNIVASF

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

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

I - INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. ART. 74, *CAPUT* E INCISO III, ALÍNEA "F", DA LEI N. 14.133, 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 - RECOMENDAÇÃO PARA ADOÇÃO DO PRESENTE PARECER COMO PARECER REFERENCIAL, NA FORMA DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU N.º 55, DE 23 DE MAIO DE 2014 E PORTARIA PGF N.º 262, DE 05 DE MAIO DE 2017, NOS CASOS DE AUSÊNCIA DE DÚVIDAS JURÍDICAS.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo administrativo instaurado pelo Exmo. Sr. Procurador-Chefe da PF-UNIVASF, visando à emissão dos pareceres referenciais da unidade.

2. De acordo com o item 12 do DESPACHO n. 00117/2023/PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU, uma das demandas inicialmente fixadas é a apreciação jurídica de contratações de empresas privadas para a participação de servidores em eventos científicos e cursos de capacitação. O procedimento respectivo deve estar fundado na Lei n.º 14.133/2021.

3. Portanto, a presente manifestação não abrange a análise dos requisitos para contratações sob a égide da Lei n.º 8.666/1993, uma vez que, para tais casos, a Administração deve se pautar nas recomendações lançadas no PARECER n.º 00235/2020/GAB/PFUNIVASF/PGF/AGU, exarado na condição de parecer referencial.

2. DO CABIMENTO E DO OBJETO DO PRESENTE PARECER REFERENCIAL

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

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

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

5. Com o fim de disciplinar a “*elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica*”, a PGF editou a Portaria nº 262/2017.

6. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da aludida Portaria, “*considera-se manifestação jurídica referencial aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos*”.

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

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

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

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

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

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

10. Nesse contexto, a análise de processos relativos à participação de servidores em eventos científicos e capacitações representa grande volume de processos, além de ostentar aspecto de simples conferência de documentos e prazos, sem questões jurídicas relevantes a serem dirimidas, enquadrando-se nas hipóteses autorizadas pela ON AGU nº 55/2014 e pela Portaria PGF nº 262/2017.

11. O presente Parecer Referencial aplica-se às hipóteses de contratações sob a regência da Lei nº 14.133/2021. Para os processos administrativos instaurados com fundamento na Lei nº 8.666/1993, a Administração deve seguir as recomendações contidas no PARECER n. 00235/2020/GAB/PFUNIVASF/PGF/AGU (cópia no seq. 04).

12. O órgão assessorado deverá atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda às hipóteses deste referencial, nos termos do art. 3º, § 2º, da Portaria PGF/AGU nº 262/2017.

13. Registre-se que a Administração poderá, a qualquer tempo, provocar a atuação do órgão de consultoria nas dúvidas jurídicas específicas que surgirem nos respectivos processos desta espécie, bem como para atualização do presente parecer.

3. **FUNDAMENTAÇÃO**

3.1 **DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA**

14. A atividade de exame e aprovação de minutas de editais e contratos pelos Órgãos Consultivos é prévia, consoante art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133, 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.

15. 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. 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 Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição, 2016), 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)

16. Feita a ressalva, passamos à análise estritamente jurídica dos requisitos para a contratação de cursos de capacitação, congressos ou seminários.

3.2 DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA

17. O art. 72, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 exige que o processo relativo à contratação direta seja instruído com a autorização da autoridade competente.

18. Ressalta-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

19. 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.

20. Nesse sentido, o Ministro da Educação, por meio da Portaria nº 243, de 12 de fevereiro de 2020, delegou a competência para autorização de celebração de contratos administrativos e prorrogações, relativos a atividades de custeio, aos dirigentes máximos das entidades vinculadas ao Ministério da Educação, *in casu*, aos Reitores das IFES, tendo sido permitida a subdelegação aos titulares das respectivas unidades que lhe estão diretamente subordinadas.

21. Desta feita, as novas contratações decorrentes do presente certame devem ser devidamente autorizadas pelo Magnífico Reitor da UNIVASF ou pela autoridade subdelegada, se for o caso.

22. 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.

23. Por fim, a Administração deve manifestar-se 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.

3.3 DO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

3.3.1. Requisitos gerais

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

25. 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).

26. 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).

27. **Vale salientar que a IN SEGES/MP n. 05/2017, embora editada sob a égide da Lei nº 8.666/1993, também se aplica às contratações regidas pela Lei nº 14.133/2021, por força da Instrução Normativa SEGES/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022.**

28. Em seu art. 1º, a IN SEGES/MP n. 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.

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

30. 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.

31. 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.

32. A Advocacia-Geral da União também dispõe de Check-Lists previamente elaborados para os diversos tipos de contratações, encontrando-se dispostos no *site* do órgão (<https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/listas-de-verificacao>), servindo de excelente instrumento de apoio para que seja aferida a correção da instrução.

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

- 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. 14.133/2021);
- produzir o documento para formalização da demanda;
- 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.
- elaborar o orçamento da contratação (art. 18, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021) 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;
- especificar o objeto de acordo com critérios de sustentabilidade ambiental;

34. Os requisitos acima serão analisados nos tópicos seguintes.

3.3.2. Justificativa da necessidade da contratação

35. 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 pretende 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.

36. Ressalte-se que a motivação deverá ser norteada em função do consumo e da provável utilização do órgão e que tal estimativa deverá ser obtida a partir de dados concretos, de acordo com o art. 40, inciso III, da Lei n. 14.133/2021. Também, o TCU orienta a juntada aos autos, sempre que possível, de relatório idôneo do planejamento que dimensionou o quantitativo previsto para contratação, evitando, ao máximo, estimativas genéricas, sem respaldo em elementos técnicos que evidenciam a exata correlação entre a quantidade contratada e a demanda prevista (Acórdão nº 1.380/2011 – TCU – Plenário).

37. Sobre a importância da correta definição do objeto e respectivo quantitativo por ocasião do planejamento das contratações, vale mencionar precedentes da Corte de Contas, tais como o Acórdão nº 1.223/2018 e o Acórdão 1.224/2018, ambos do Plenário.

38. Para melhor justificar a necessidade da contratação e/ou o quantitativo da demanda, a Administração deverá juntar manifestação técnica que esclareça a metodologia utilizada para estimativa dos quantitativos a serem licitados, com a respectiva memória de cálculo e documentos (ex.: plano de capacitação, relatórios, dados sobre o quadro de pessoal, funções e correlação entre o conteúdo programático e as atividades e responsabilidades que são ou serão atribuídas ao servidor, fundamento para mais de dois participantes pertencentes à mesma unidade, num mesmo curso, em detrimento do compartilhamento do conhecimento adquirido entre os demais membros da equipe).

39. Recomenda-se, ainda, que o esclarecimento técnico contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para o cálculo da estimativa de consumo.

3.3.3. Documento para formalização da demanda

40. 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.

3.3.4. Estudos Preliminares

41. Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 7º, da Instrução Normativa SEGES/ME n. 40, de 22 de maio de 2020. Destaque-se, em especial, que o § 2º do referido artigo 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);
- descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução (inc. IV);
- 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, se aplicável (inc. VII);
- demonstração do alinhamento entre a contratação e o planejamento do órgão ou entidade, identificando a previsão no Plano Anual de Contratações ou, se for o caso, justificando a ausência de previsão (inc. IX);
- posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação (inc. XIII).

42. Eventual não previsão dos demais conteúdos descritos no art. 7º da IN SEGES/ME nº 40/2020 deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante § 2º do mesmo artigo.

43. Nas contratações que utilizam especificações padronizadas estabelecidas nos Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão, poderão ser produzidos somente os elementos dispostos no *caput* que não forem estabelecidos como padrão, conforme § 3º do mesmo artigo.

44. Finalmente, importante observar que, de acordo com o Manual - ETP Digital, somente poderão ser publicados no SIASG contratações por dispensa e inexigibilidade em cujos procedimentos o setor demandante tenha elaborado o ETP por meio do sistema ETP digital.

3.3.5. Gerenciamento de riscos

45. Quanto ao mapa de riscos, deve ser adotado o modelo constante do anexo IV da IN SEGES/MP n. 05, de 2017, com indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e das ações preventiva e de contingência.

3.3.6. Termo de Referência

46. Conforme se extrai do art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, o Termo de Referência é o documento elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que deverá conter os elementos necessários e suficientes sobre a avaliação do custo pela Administração Pública, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, o prazo para execução do contrato e as sanções, devendo observar, ainda, as diretrizes constantes do art. 30 e do Anexo V da IN SEGES/MP n. 5/2017.

47. Tal documento deverá ser elaborado pelo setor requisitante e aprovado pela autoridade competente, conforme menciona o art. 29, § 2º, da mesma Instrução Normativa.

48. Ademais, o termo de referência deverá observar o modelo elaborado pela Advocacia-Geral da União que mais se assemelha ao objeto pretendido, com as devidas adaptações ao caso concreto, bem como seguir os Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (art. 29 da IN SEGES/MP n. 05, de 2017).

49. Pelo exposto, compete à Administração Pública:

- a) utilizar o modelo de termo de referência da AGU mais atualizado, disponível em seu sítio eletrônico;
- b) verificar se existe Caderno de Logística para o objeto contratual, de modo que o termo de referência possa incorporar, no que couber, as especificações padronizadas (art. 29 da IN SEGES/MP n. 05, de 2017);
- c) destacar, formal e visualmente, todas as alterações realizadas no modelo de termo de referência, justificando as inclusões, adaptações, modificações e exclusões de texto da minuta.

50. Nessa linha, deve ser adotada a minuta pertinente, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-contratacao-direta>, mantida a informação contida na nota de rodapé com a identificação da minuta adotada e da respectiva data de atualização, observadas as orientações contidas nas notas explicativas, acompanhada da respectiva certificação processual, com a identificação e justificativa das alterações realizadas.

51. Deve também a Administração se certificar de que a autoridade que aprovou o Termo de Referência tem competência regimental para tanto.

52. Pela natureza técnica do Termo de Referência, deve a Administração certificar-se de que todos os conteúdos recomendados na respectiva minuta padrão da Advocacia Geral da União foram atendidos no caso em exame.

3.3.7. Critérios e práticas de sustentabilidade nas contratações

53. Em relação aos critérios e práticas de sustentabilidade (art. 5º da Lei n. 14.133/2021 e art. 7º, II, da IN SEGES/ME n. 40, de 2020), deverão ser tomados três cuidados gerais à luz dos arts. 2º e 3º do Decreto nº 7.746, de 5 de junho de 2012:

- a) definir os critérios e práticas objetivamente no documento que lastreia a contratação, como especificação técnica do objeto, obrigação da contratada ou requisito previsto em lei especial;
- b) justificar a exigência dos mesmos nos autos;
- c) verificar se os critérios e práticas não afetam a possibilidade de competição, é dizer, a contratação direta não pode ser consequência exclusivamente de critérios e práticas de sustentabilidade exigidos, salvo motivação robusta acerca de sua imprescindibilidade.

54. Não foi por outra razão que os arts. 1º e 2º da IN SLTI/MP n. 01, de 19 de janeiro de 2010 dispuseram que as especificações para serviços devem conter critérios de sustentabilidade ambiental, devendo a Administração Pública formular as exigências de forma a não frustrar a competitividade.

55. **Posto isso, para definição dos critérios e práticas de sustentabilidade, recomendam-se consultas ao art. 6º da Instrução Normativa SLTI/MP n. 01, de 2010 e ao Guia Nacional de Contratações Sustentáveis (4ª edição, revista, atualizada e ampliada. Agosto/2021), disponibilizado pela Consultoria-Geral da União.**

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

3.4 DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

57. Ante a ressalva da obrigatoriedade de licitação feita pela Constituição, no art. 37, inciso XXI, a legislação infraconstitucional previu hipóteses exemplificativas de inexigibilidade de licitação, através do art. 74 da Lei n. 14.133/2021:

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.

58. A matéria objeto da presente manifestação é tratada especificamente pela Orientação Normativa AGU n. 18, de 1º de abril de 2009, com a redação dada pela Portaria AGU n. 382, de 21 de dezembro de 2018, *in verbis*:

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

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

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

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

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

60. Com base nos entendimentos acima transcritos, a contratação direta de cursos (abertos ou fechados/*in company*) e seminários/congressos seria possível somente com a demonstração dos seguintes requisitos:

- a) que se trata de serviço técnico profissional especializado;
- b) a notória especialização do profissional envolvido;
- c) a singularidade do objeto.

61. Nesse sentido, também é o enunciado da Súmula nº 252, de 2010 do TCU:

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

62. Por outro lado, pela atual redação da referida Orientação Normativa, acaso não se tratasse de serviço de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, a contratação de curso aberto ou fechado ainda poderia ser formalizada de forma direta, se demonstrada a inviabilidade de competição em razão, por exemplo, das peculiaridades que circunscrevem o caso concreto, como local e data do evento, prazo para inscrição, conteúdo programático, metodologia didática adotada, dentre outros elementos comprovados na instrução dos autos, demonstrem que há inequívoca inviabilidade de competição (DESPACHO n. 976/2018/GAB/CGU/AGU).

63. **Entretanto, vale salientar que tais posicionamentos resultam da interpretação do texto da Lei nº 8.666/1993, que exige, em seu art. 25, inciso II, a natureza singular dos serviços técnicos, requisito suprimido no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.**

64. **Nesse cenário, o PARECER n. 00001/2023/CNLCA/CGU/AGU, exarado pela Câmara Nacional de Licitações e Contratos Administrativos da Consultoria-Geral da União, concluiu pela desnecessidade de demonstração da singularidade do serviço, uma vez que tal requisito não figura na novel Lei nº 14.133/2021:**

54. Ante o exposto, em resposta ao questionamento formulado, propomos o presente parecer, com as respectivas conclusões:

a) Para a contratação por inexigibilidade de licitação dos serviços técnicos especializados listados no art. 74, III, da Lei nº 14.133, de 2021, deve a Administração comprovar (i) tratar-se de serviço de natureza predominantemente intelectual, (ii) realizado por profissionais ou empresas de notória especialização; e que (iii) a realização da licitação será inadequada para obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

b) A comprovação da notória especialização do profissional ou da empresa não decorre de um juízo subjetivo do administrador público, mas do reconhecimento do profissional ou da empresa, dentro do campo em que atua, como apto a prestar, com excelência, o serviço pretendido.

c) A notoriedade, de acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, pode ser comprovada de diversas maneiras, como, por exemplo, desempenho anterior de serviço idêntico ou similar ao almejado pela Administração, publicações em periódicos de elevada qualificação acadêmica, reconhecimento do alto nível da equipe técnica que presta o serviço.

d) Além da notória especialização, deve a Administração demonstrar que os preços são adequados à realidade do mercado segundo os critérios de pesquisa de preços determinados pela legislação.

e) Ao administrador público cabe o dever de motivar sua decisão na comprovação da confiança que tem no prestador de serviço por ela escolhido.

f) Em relação ao ponto principal, acerca da não previsão da comprovação da natureza singular do serviço a ser prestado pela empresa ou profissional de notória especialização, pelas razões elencadas neste parecer, manifestamo-nos pela **desnecessidade de sua comprovação para a contratação por inexigibilidade de licitação, desde que o administrador adote as cautelas elencadas nas letras "a" a "e" deste item 54 do parecer**, de forma que a motivação de seus atos conste expressamente nos autos do procedimento administrativo.

(sem grifos no original)

65. De acordo com o referido parecer, cabe à Administração *"o dever de motivar sua decisão na comprovação da confiança que tem no prestador de serviço por ela escolhido"*, porquanto *"a comprovação da singularidade do serviço, sob a égide da Lei nº 14.133/21, não é mais exigível"*.

66. Desta feita, a retirada do requisito de singularidade não exime o gestor de justificar a escolha do prestador do serviço, ainda que sob o ponto de vista da capacidade diferenciada de execução do objeto.

a) Serviços técnicos:

67. O art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021 traduz em que consistem os **serviços técnicos**, dentre os quais elenca, na alínea "f", os serviços de “*treinamento e aperfeiçoamento de pessoal*”.

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

b) Notória especialização:

69. Em relação à notória especialização, registre-se que não se trata de característica exclusiva da empresa, nem tampouco há necessidade de exposição pública da entidade prestadora do serviço. Tal característica é principalmente do corpo técnico, não devendo se confundir fama com notória especialização.

70. Nesse sentido, tem-se as lições de Jacoby Fernandes:

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

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

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

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

74. Não é outro o sentido da parte final do § 3º do art. 74 da Lei n. 14.133/2021, no qual se determina que o conceito do profissional no campo de sua especialidade, a ser demonstrado por uma das formas ali transcritas, deve ser capaz de permitir que se infira “*que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato*”.

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

3.5 DA RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR E JUSTIFICATIVA DO PREÇO

76. Conforme o art. 72 da Lei n. 14.133/2021, a instrução do processo atinente à inexigibilidade de licitação deve abarcar, entre outros requisitos inaplicáveis à hipótese, a razão de escolha do fornecedor e a justificativa do preço contratado.

77. 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, "f", da Lei nº 14.133/2021), seja em razão das peculiaridades que circunscrevem o caso concreto (art. 74, *caput*, da Lei nº 14.133/2021), motivo pelo qual se reforça as recomendações acima lançadas para que a Administração comprove cabalmente os elementos que inviabilizam a competição neste caso e sua adequabilidade à necessidade da Administração.

78. 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.

79. 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.

80. De acordo com a Instrução Normativa SEGES/ME n. 65, de 7 de julho de 2021, os processos de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com a devida justificativa de que o preço ofertado à Administração é condizente com o praticado pelo mercado por meio de documentos fiscais ou instrumentos contratuais de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, emitidos no período de até um ano anterior à data da autorização da inexigibilidade pela autoridade competente e/ou tabelas de preços vigentes divulgadas pela futura contratada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contendo data e hora de acesso (art. 7º).

81. Poderão ser utilizados outros critérios ou métodos, desde que devidamente justificados nos autos pelo gestor responsável e aprovados pela autoridade competente (art. 7º, § 1º).

82. Excepcionalmente, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o *caput* pode ser realizada com objetos de mesma natureza (art. 7º, § 2º).

83. Se, por outro lado, a justificativa de preços aponte para a possibilidade de competição no mercado, vedada está a inexigibilidade (art. 7º, § 3º).

84. Além disso, o TCU reforçou esse entendimento no Acórdão nº 2993/2018-Plenário, ao certificar que "*A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar*".

85. Com isso, a Administração deve buscar informações junto à futura contratada acerca dos valores praticados em outros órgãos/entidades, inclusive quanto aos descontos concedidos, a fim de atender ao disposto na Orientação Normativa AGU n. 17, de 2009, com a consequente juntada aos autos da respectiva documentação (notas fiscais, contratos etc.).

86. **A comparação dos preços deve ser apresentada de modo claro, indicando, sempre que possível a unidade de medida utilizada para melhor justificativa do custo. Ademais, deve-se dar entre cursos/eventos que guardem identidade ou, não havendo cursos idênticos, clara similaridade, levando-se em conta o conteúdo programático, a época, a localidade, a dimensão do público-alvo, a carga horária, a modalidade (presencial, *online*, etc.), entre outras semelhanças que garantam precisão possível na comparação.**

3.6 CONTRATAÇÃO DIRETA NO ÂMBITO DO PNDP

87. A Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoas - PNDP foi instituída pelo Decreto nº 9.991/2019 e é regulamentada atualmente pela IN SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21/2021.

88. O desenvolvimento dos servidores públicos, em regra, será promovido por meio de cursos disponibilizados por escolas de governo, mas existe a possibilidade de contratação direta de terceiros para ministrar as ações do programa, de acordo com o art. 14, parágrafo único, do Decreto nº 9.991/2019.

89. Nessa hipótese, os arts. 16 e 17 da IN SGP-ENAP/SEDGG/ME nº 21/2021 preveem que a ação de desenvolvimento pretendida não pode ter caráter transversal e que o processo administrativo deve conter a devida justificativa para a contratação da despesa com terceiros, em exceção à regra de realização do curso em escolas de governo.

90. Ressalte-se que *ação transversal*, conforme o art. 9º, parágrafo único, do Decreto nº 9.991/2019, é aquela comum a servidores em exercício em diversos órgãos ou entidades no âmbito do SIPEC.

91. **Desta forma, orienta-se que os autos da contratação direta sejam instruídos de forma a justificar a indisponibilidade do curso pretendido nas escolas de governo, bem como a ausência de transversalidade da ação de desenvolvimento.**

3.7 DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

92. Nos termos do art. 58 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, do art. 7º, § 2º, inciso III e art. 72, IV, da Lei n. 14.133/2021 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 nº 17, de 2009.

93. 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).

94. 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 nº 52, de 25 de abril de 2014).

95. **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).**

96. 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 nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quanto a licenças e afastamentos para ações de desenvolvimento, trouxe regramentos específicos para realização de despesas, *in verbis*:

Realização de despesas

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

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

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

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

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 nº 10.506, de 2020)

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

98. **O gestor deverá ainda atestar formalmente o cumprimento dos requisitos previstos na INSTRUÇÃO NORMATIVA SGP-ENAP/SEDGG/ME Nº 21, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2021 (disponível em <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/23103>), com suas alterações.**

99. Caso a Administração pretenda efetuar o pagamento dos serviços à contratada previamente à realização do curso, é importante registrar que o pagamento antecipado é admitido no ordenamento jurídico de forma excepcional, nos termos dos arts. 62 e 63, § 2º, inciso III da Lei n. 4.320, de 1964 c/c art. 38 do Decreto n. 93.872, de 23 de dezembro de 1986:

Lei n. 4.320, de 1964:

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

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

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

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

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

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

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

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

Decreto n. 93.872, de 1986:

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

100. Fundando-se em entendimentos da Corte de Contas (Acórdão TCU n. 1.552/2002 - Plenário, 918/2005 - 2ª Câmara, n. 948/2007 - Plenário e n. 2.565/2007 - 1ª Câmara) a Advocacia-Geral da União editou a Orientação Normativa AGU n. 37, de 13 de dezembro de 2011, nos seguintes termos:

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

execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras."

101. Considerando as premissas fixadas pela citada Orientação Normativa, admite-se a antecipação de pagamento em situações excepcionais, desde que devidamente justificadas pela Administração, demonstrando-se a existência de interesse público, observados os seguintes critérios:

- a) demonstração de existência de interesse público para a antecipação;
- b) represente condição sem a qual não seja possível obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou propicie sensível economia de recursos;
- c) existência de previsão no edital de licitação ou nos instrumentos formais de contratação direta; e
- d) adoção de indispensáveis garantias, como as do art. 96 da Lei n. 14.133/2021, ou cautelas, como por exemplo a previsão de devolução do valor antecipado caso não executado o objeto, a comprovação de execução de parte ou etapa do objeto e a emissão de título de crédito pelo contratado, entre outras.

102. Ainda quanto ao pagamento, deve-se atentar para o posicionamento da Procuradoria-Geral Federal sobre o tema, exigindo a efetivação do empenho por ocasião da formalização da contratação, nos termos dos Enunciados de nº 53/2020, 54/2020 e 55/2020, todos do DEPCONSUS/PGF, nos seguintes termos:

Enunciado nº 53/2020:

"Os procedimentos licitatórios referentes a obras, serviços e compras, assim como os procedimentos de contratação direta por meio de dispensa e de inexigibilidade de licitação, somente poderão ser iniciados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes." (Fonte: Parecer n. 00047/2012/DEPCONSUS/PGF/AGU; Parecer n. 00004/2012/GT359/DEPCONSUS/PGF/AGU . NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 70 e 18)

Enunciado nº 54/2020:

"Para fins de instauração de procedimento licitatório, a emissão de empenho ou de pré-empenho não é obrigatória, em razão de ausência de previsão expressa em lei nesse sentido e, na sua ausência, pode ser suprida por declaração do ordenador de despesa do ente que ateste a previsão de recursos orçamentários." (Fonte: Parecer n. 00047/2012/DEPCONSUS/PGF/AGU; Parecer n. 00004/2012/GT359/DEPCONSUS/PGF/AGU . NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 70 e 18)

Enunciado nº 55/2020:

"É necessária a realização de empenho antes da celebração de contrato, que resulte em dispêndio de recursos públicos, sejam eles decorrentes de procedimentos licitatórios, assim como os de dispensa e de inexigibilidade de licitação." (Fonte: Parecer n. 00047/2012/DEPCONSUS/PGF/AGU; Parecer n. 00004/2012/GT359/DEPCONSUS/PGF/AGU . NUP 00407.000072/2020-36 - Seq. 70 e 18)

103. **Recomenda-se, nesses termos, que a Administração instrua os autos com justificativa da excepcionalidade da situação, observando o teor da Orientação Normativa AGU nº 37, de 2011, esclarecendo se estão presentes as condições necessárias à antecipação de pagamento, em especial quanto às cautelas e garantias para fiel execução do objeto ajustado.**

104. Nesse particular, inclusive, deve-se exigir a prestação de garantia contratual ou de cautelas diversas da futura empresa contratada, ainda de acordo com a referida Orientação Normativa.

3.8 DOS DOCUMENTOS DA HABILITAÇÃO

105. De início, note-se 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. 92, inciso XVI, c/c arts. 62 a 69 da Lei n. 14.133/2021).

106. Destaca-se, segundo entendimento esposado pelo TCU, que “*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).

107. Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:
- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF;
 - Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN
 - Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela Controladoria-Geral da União;
 - Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ
 - Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União – TCU;
 - Banco Nacional de Devedores Trabalhistas – CNDT.

108. 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 63, inciso I, da Lei n. 14.133/2021.

3.9 DA MINUTA DE CONTRATO OU ADOÇÃO DE INSTRUMENTO SUBSTITUTIVO

109. Cumpre lembrar que o contrato deverá observar os modelos elaborados pela Advocacia-Geral da União, conforme determinado no art. 35 da IN SEGES/MPDG nº 05, de 2017.

110. Nessa senda, deve ser adotada a minuta de contrato pertinente, disponível em <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/modelos/licitacoescontratos/14133/modelos-da-lei-no-14-133-21-para-contratacao-direta>, mantida a informação contida na nota de rodapé com a identificação da minuta adotada e da respectiva data de atualização, observadas as orientações contidas nas notas explicativas, acompanhada da respectiva certificação processual, com a identificação e justificativa das alterações realizadas.

111. Caso a Administração opte por utilizar instrumento substitutivo, destaca-se que o art. 95 da Lei n. 14.133/2021 dispõe que ele deve observar, no que for cabível, os requisitos do art. 92 do mesmo diploma legal. Nesse sentido é a posição do TCU, Acórdão n. 745/2002-Plenário. Ainda recomendou a Primeira Câmara do TCU, no Acórdão n. 1179/2006, que fosse indicado, quando da utilização de nota de empenho, o número da nota associado à contratação.

3.10 DA COMUNICAÇÃO, RATIFICAÇÃO E PUBLICAÇÃO

112. O art. 72, parágrafo único, da Lei n. 14.133/2021 exige que as inexigibilidades fundadas nas hipóteses referidas no art. 74 do mesmo diploma sejam aprovadas pela autoridade competente, com a posterior divulgação do ato em sítio eletrônico oficial.

113. Quanto à publicidade da contratação, destaca-se a necessidade de se observar as Orientações Normativas expedidas pela AGU:

"O ATO ADMINISTRATIVO QUE AUTORIZA A CONTRATAÇÃO DIRETA (ART. 17, §§ 2º E 4º, ART. 24, INC. III E SEQUINTE, E ART. 25 DA LEI Nº 8.666, DE 1993) DEVE SER PUBLICADO NA IMPRENSA OFICIAL, SENDO DESNECESSÁRIA A PUBLICAÇÃO DO EXTRATO CONTRATUAL." (Orientação Normativa/AGU nº 33, de 13 de dezembro de 2011).

"AS HIPÓTESES DE INEXIGIBILIDADE (ART. 25) E DISPENSA DE LICITAÇÃO (INCISOS III E SEQUINTE DO ART. 24) DA LEI Nº 8.666, DE 1993, CUJOS VALORES NÃO ULTRAPASSEM AQUELES FIXADOS NOS INCISOS I E II DO ART. 24 DA MESMA LEI, DISPENSAM A PUBLICAÇÃO NA IMPRENSA OFICIAL DO ATO QUE AUTORIZA A CONTRATAÇÃO DIRETA, EM VIRTUDE DOS PRINCÍPIOS DA ECONOMICIDADE E EFICIÊNCIA, SEM PREJUÍZO DA UTILIZAÇÃO DE MEIOS ELETRÔNICOS DE PUBLICIDADE DOS ATOS E DA OBSERVÂNCIA DOS DEMAIS REQUISITOS DO ART. 26 E

DE SEU PARÁGRAFO ÚNICO, RESPEITANDO-SE O FUNDAMENTO JURÍDICO QUE AMPAROU A DISPENSA E A INEXIGIBILIDADE." (Orientação Normativa/AGU nº 34, de 13 de dezembro de 2011).

114. Quanto às informações a serem contidas na publicação, recomenda-se inserir: número do processo, descrição do objeto, identificação do contratado (nome e CNPJ/CPF), valor, fundamento legal específico e autoridade ratificadora (Acórdão n. 2236/2014-TCU - Plenário).

3.11 DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

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.

4. CONCLUSÃO

115. Considerando todo o acima exposto e, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, **caso sejam preenchidos todos os requisitos constantes deste Parecer Referencial**, esta Procuradoria Federal opina pela possibilidade de contratação pretendida, conforme art. 53, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

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

117. Não sendo o caso, a persistência de dúvida de cunho jurídico deverá resultar na remessa do processo administrativo ao órgão de consultoria para exame individualizado, mediante formulação dos questionamentos específicos, nos moldes da Portaria PGF nº 526, de 26 de agosto de 2013 e da Portaria Normativa Conjunta GR-UNIVASF/PF-UNIVASF/PGF/AGU nº 01/2023.

118. As orientações emanadas dos Pareceres Jurídicos, ainda que apenas opinativos, devem ser seguidas ou, caso contrário, justificadas no corpo do processo.

119. 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".*

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

121. À consideração superior.

Petrolina, 31 de outubro de 2023.

JEANIE DE CASTRO SILVA
Procuradora Federal
Subprocuradora-Chefe da PF-UNIVASF

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00901000151202317 e da chave de acesso e5df9b1a



Documento assinado eletronicamente por JEANIE DE CASTRO 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 1326489750 e chave de acesso e5df9b1a no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JEANIE DE CASTRO SILVA, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 03-11-2023 19:28. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

DESPACHO DA PROCURADORIA



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVASF
PROCURADOR-CHEFE PF/UNIVASF

DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00078/2023/PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU

NUP: 00901.000151/2023-17

INTERESSADOS: PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO - PF/UNIVASF

ASSUNTOS: ATIVIDADE MEIO

Magnífico Reitor,

1. O Manual de Boas Práticas Consultivas, da Advocacia-Geral da União, 4ª edição, 2016, traz a seguinte Boa Prática Consultiva:

BPC nº 33

Enunciado

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstrato, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica.

2. A fundamentação da **BPC nº 33** preceitua que:

O Órgão Consultivo não deve se manifestar em todo e qualquer ato praticado pelos gestores, ou atuar como avalista das atividades típicas dos assessorados, uma vez expedida orientação a respeito de casos reiterados.

Com efeito, à medida em que passa a conhecer as demandas típicas dos assessorados, suas rotinas e dificuldades, poderá propor-lhes orientações jurídicas estratégicas, que permitam incremento da eficiência, sobretudo nas demandas em escala.

Quando exteriorizar orientação jurídica in abstrato acerca de determinado tema, não há necessidade de que lhe sejam encaminhados processos repetitivos, salvo quando houver peculiaridades em casos concretos, sugestões de alterações de entendimentos, dúvidas acerca do conteúdo jurídico ou a respeito da aplicabilidade da orientação jurídica anteriormente exarada.

A dispensa de encaminhamento de processos repetitivos não se aplica, contudo, a hipóteses em que haja obrigatoriedade legal de submissão da matéria ao Órgão Consultivo.

Esta postura proativa é também relevante para esclarecer que a atividade consultiva não se confunde com a atividade do assessorado, embora lhe sirva de diretriz jurídica, mesmo nos casos em que não houver dúvida dessa natureza.

3. A Orientação Normativa AGU nº 55, de 23 de maio de 2014, prevê:

O ADVOGADO-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 exercidas e restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

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

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

4. No âmbito da Procuradoria-Geral Federal foi editada a Portaria nº 262, de 5 de maio de 2017, publicada no DOU de 17/05/2017, Seção 1, pág. 5, alterada pela Portaria nº 338, de 4 de abril de 2019, publicada no DOU de 10/04/2019, Seção 1, pág. 5, que dispõe sobre a elaboração e a divulgação de manifestação jurídica referencial pelos órgãos de execução da Procuradoria-Geral Federal no desempenho das atividades de consultoria jurídica.

5. Nos termos previstos no art. 1º, parágrafo único, da Portaria nº 262/2017, considera-se **manifestação jurídica referencial** aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, dispensando a obrigatoriedade legal de elaboração de parecer individualizado para os respectivos casos concretos.

6. Os requisitos para a elaboração da manifestação jurídica referencial estão elencados no art. 2º da Portaria nº 262/2017, *verbis*:

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

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

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

7. O art. 3º da Portaria nº 262/2017 preceitua que os órgãos de execução da PGF deverão priorizar a avaliação da possibilidade de elaboração de manifestações jurídicas referenciais.

8. Assim sendo, o que se pretende é maximizar os ganhos de eficiência e celeridade no âmbito da UNIVASF, evitando-se o encaminhamento à PF/UNIVASF de processos repetitivos que, no mais das vezes, não veiculam controvérsia jurídica qualificada, relevante.

9. À luz desse arcabouço jurídico, a Procuradoria Federal junto à Univasf, doravante, paulatinamente, passará a emitir pareceres referenciais na medida em que forem identificadas situações concretas que possibilitem a adoção dessas manifestações referenciais.

10. **Importante ressaltar que o PARECER REFERENCIAL n. 00005/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU versa especificamente sobre as contratações de empresas privadas para a participação de servidores em eventos científicos e cursos de capacitação, com fundamento na Lei nº 14.133/2021.**

11. Em obséquio ao artigo 7º da Portaria AGU nº 1.399, de 05/10/2009, publicada no DOU de 13/10/2009, Seção 1, páginas 1/3, com a redação dada pela Portaria Normativa AGU nº 58, de 15/07/2022, publicada no DOU de 19/07/2022, Seção 1, pág. 1; ao artigo 13 da Portaria PGF nº 526, de 26/08/2013, publicada no DOU de 30/08/2013, Seção 1, páginas 1/3, com a redação dada pela Portaria Normativa PGF nº 27, de 17/08/2022, publicada no DOU de 22/08/2022, Seção 1, pág. 1; ao artigo 27 da Portaria PGF nº 261, de 05/05/2017, publicada no DOU de 17/05/2017, Seção 1, páginas 5/7, **aprovo**, por seus próprios fundamentos, o **PARECER REFERENCIAL n. 00005/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU**, da lavra da Procuradora Federal Jeanie de Castro Silva.

12. **Encaminhem-se cópias do PARECER REFERENCIAL n. 00005/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU e desse DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00078/2023/PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU ao Gabinete da Reitoria para ciência e anuência do Magnífico Reitor.**

13. **Ato contínuo, recomendo publicar no Boletim de Serviço da Univasf a íntegra do PARECER REFERENCIAL n. 00005/2023/PROCURADORES/PFUNIVASF/PGF/AGU e desse DESPACHO DE APROVAÇÃO n. 00078/2023/PROCURADOR-CHEFE/PFUNIVASF/PGF/AGU.**

14. **Recomendo ainda dar ampla publicidade ao parecer referencial em epígrafe, encaminhando cópia dessa manifestação jurídica referencial para todos os gestores da Univasf.**

Petrolina, 06 de novembro de 2023.

FLAVIO PEREIRA GOMES
Procurador-Chefe da PF/UNIVASF
Mat. 1069654
OAB/PB nº 11.501

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00901000151202317 e da chave de acesso e5df9b1a