

Coordenação de Orientação e Uniformização em Contratação Pública
Procuradoria Geral Adjunta de Consultoria Administrativa



Carolina Zancaner Zockun

Procuradora da Fazenda Nacional, Coordenadora de Orientação e Uniformização em Contratação Pública da PGFN, Coordenadora do Grupo de Trabalho e Estudos de Compras Colaborativas da AGU, Coordenadora da Comissão Nacional de Modelos de Licitações e Contratos da AGU. Pós-doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra-Portugal. Doutora e Mestre em Direito Administrativo pela PUC/SP. Professora de Direito Administrativo dos cursos de graduação, mestrado e doutorado da PUC/SP.

DÚVIDAS

- Quanto a ACT, quando realizada com empresa privada (ex: BAT Brasil e RFB), no caso seria para destruição e destinação correta de cigarros apreendidos, não consegui ainda afirmar com convicção que se deve realizar uma ACT e não uma doação de serviços. Poderia abordar esse assunto?



DESTRUIÇÃO DE CIGARROS

Destruição e destinação
ambientalmente adequada de
cigarros apreendidos



ACT COM EMPRESA PRIVADA

Destruição e destinação ambientalmente adequada de cigarros apreendidos



PERGUNTA-GUIA

ACT ou doação de serviços?

ACT COM EMPRESA PRIVADA

No caso BAT Brasil/RFB, para destruição e destinação correta de cigarros apreendidos, o instrumento deve ser ACT ou doação de serviços?

RESPOSTA OBJETIVA

Em regra, prefira ACT quando houver cooperação estruturada, interesse recíproco e necessidade de plano de trabalho.

A doação de serviços fica reservada a uma atuação gratuita mais simples, pontual e unilateral.

REGRA MATRIZ: GRATUIDADE NÃO DECIDE

A pergunta correta não é “quem paga?”. É: qual é a estrutura jurídica da relação?

DOAÇÃO DE SERVIÇOS

- lógica mais unilateral
- prestação gratuita recebida pela Administração
- menor necessidade de obrigações coordenadas
- atenção especial a conflito de interesses

ACT

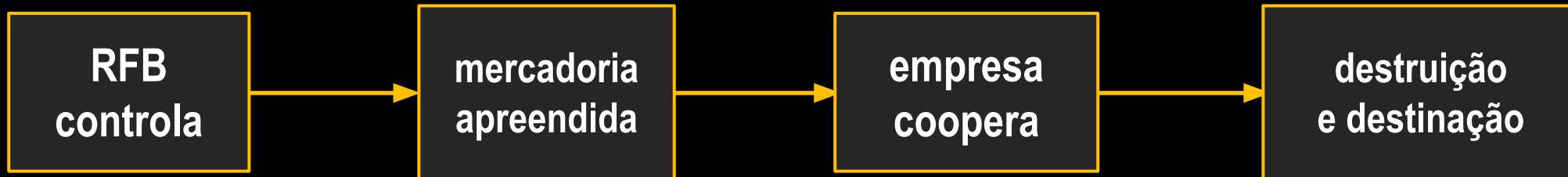
- cooperação de interesse recíproco
- mútua colaboração, sem repasse de recursos
- objeto e condições ajustados em comum acordo
- plano de trabalho e acompanhamento da execução

A gratuidade é comum aos dois instrumentos! Ela não resolve a escolha.



POR QUE ACT NO CASO DOS CIGARROS?

A operação é sensível: envolve bem apreendido, controle público, cadeia de custódia, destruição, destinação ambiental e certificação.



A execução deve permanecer sob supervisão administrativa, com rastreabilidade e prova documental.

O QUE NÃO PODE NO ACT?

O ACT não pode servir para transferir propriedade, remunerar indiretamente ou criar vantagem competitiva.



NÃO É
DOAÇÃO DE BENS

Não há transferência dos cigarros para a empresa. A posse física, se houver, é instrumental à destruição.



NÃO É
CONTRATO DISFARÇADO

Não há remuneração direta ou indireta, nem obrigação típica de contratação pública encoberta.



NÃO É
MARKETING INSTITUCIONAL

Não deve gerar promoção indevida, publicidade comercial ou vantagem no mercado competitivo.

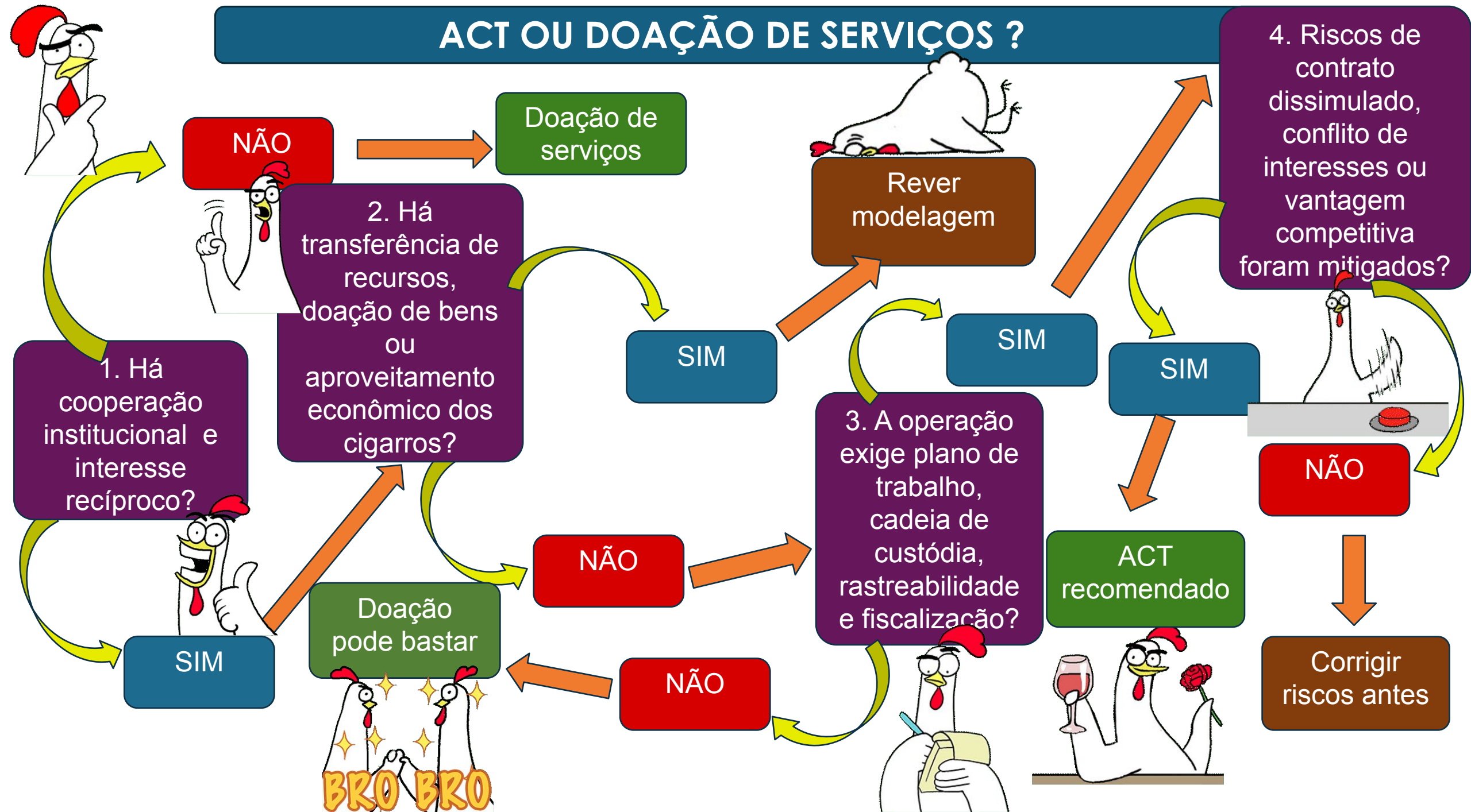
COMO ESTRUTURAR O ACT?

O processo deve mostrar que há cooperação técnica — e não uma liberalidade informal.



- sem transferência de recursos ou bens
- sem apropriação econômica do material apreendido
- sem exclusividade injustificada, salvo motivação técnica
- sem promoção comercial da empresa parceira
- com fiscalização, relatórios, evidências e certificados

ACT OU DOAÇÃO DE SERVIÇOS ?



ATENÇÃO

1. ACT com empresa pode ser usado com contratação pública empresa parceira.

2. A escolha da empresa estrutura de destruição

3. No exemplo da BAI econômico dos projetos no combate ao meio contaminar a atuação



é possível, mas não das regras de crescimento indevido à

capacidade técnica, a operacional.

ela atua no mesmo setor timo que tenha interesse resse privado não pode

ACT *versus* DOAÇÃO

CAMINHO RECOMENDADO

ACT

desde que o objeto seja modelado como cooperação técnica, com controle público integral e sem transferência patrimonial.

DOAÇÃO DE SERVIÇOS

Pode ser cogitada apenas se a atuação for simples, pontual e unilateral, sem cooperação estruturada nem obrigações coordenadas.

SÍNTESE

No caso de destruição e destinação de cigarros apreendidos, a complexidade operacional e a necessidade de controle recomendam o ACT.

DÚVIDAS

- A ORIENTAÇÃO NORMATIVA /SEGES Nº 2, DE 06 DE JUNHO DE 2016, ainda está vigente? Gera dúvida devido a imposição da sua utilização pelos pregoeiros e equipes de apoio em seu art. 1º e por estar desatualizada?



DÚVIDAS



Sim!!! E as listas de verificação foram atualizadas no mutirão das minutas da CNMLC de maio de 2026. Em breve, todas estarão no site devidamente atualizadas!!!!

DÚVIDAS

- Devemos considerar a disputa na dispensa eletrônica como obrigatória? Com a disputa estamos tendo dificuldades para contratar empresas locais para as Unidades RFB do interior.



DISPENSA DE LICITAÇÃO

Art. 75 | Lei 14.133/21 É dispensável a licitação **R\$ 130.984,20** (cento e trinta mil novecentos e oitenta e quatro reais e vinte centavos)

I - para contratação que envolva **valores inferiores** a **R\$ 100.000,00** (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de **serviços de manutenção de veículos automotores**;

R\$ 65.492,11 (sessenta e cinco mil quatrocentos e noventa e dois reais e onze centavos)

II - para contratação que envolva **valores inferiores** a **R\$ 50.000,00** (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;



Presidência da República
Casa Civil
Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos

DECRETO Nº 12.807, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2025

Atualiza os valores estabelecidos na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021

DISPENSA DE LICITAÇÃO

Art. 75 | Lei 14.133/21 É dispensável a licitação

R\$ 130.984,20

R\$ 65.492,11

§ 3º As contratações de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo serão **preferencialmente** precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido, com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa.



Qual o sentido de preferencialmente??



PARA A ESFERA FEDERAL, NÃO TEMOS DÚVIDAS

Art. 4º | IN SEGES nº 67/2021. Os órgãos e entidades **adotarão** a dispensa de licitação, na forma eletrônica, nas seguintes hipóteses:

I - contratação de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores, no limite do disposto no inciso I do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

II - contratação de bens e serviços, no limite do disposto no inciso II do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

III - contratação de obras, bens e serviços, incluídos os serviços de engenharia, nos termos do disposto no inciso III e seguintes do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021, quando cabível; e

IV - registro de preços para a contratação de bens e serviços por mais de um órgão ou entidade, nos termos do § 6º do art. 82 da Lei nº 14.133, de 2021.

PARA A ESFERA FEDERAL, NÃO TEMOS DÚVIDAS

Art. 22 | IN SEGES nº 67/2021. No caso do procedimento restar fracassado, o órgão ou entidade poderá:

I - republicar o procedimento;

II - fixar prazo para que os fornecedores interessados possam adequar as suas propostas ou sua situação no que se refere à habilitação; ou

III - valer-se, para a contratação, de proposta obtida na pesquisa de preços que serviu de base ao procedimento, se houver, privilegiando-se os menores preços, sempre que possível, e desde que atendidas às condições de habilitação exigidas.

Parágrafo único. O disposto nos incisos I e III caput poderá ser utilizado nas hipóteses de o procedimento restar deserto.

DÚVIDAS

- Com certa frequência, em dispensas com disputa e pregões eletrônicos verifica-se a participação e adjudicação em favor de empresas sediadas em outras cidades ou até mesmo em outros Estados, havendo indícios de intenção de subcontratação local, embora tal prática seja vedada pelo edital ou aviso de contratação direta. Por outro lado, a adoção de medidas rigorosas para coibir essas situações pode acarretar aumento de casos de inexecução contratual ou até mesmo o fracasso das contratações. Existe orientação ou entendimento acerca da melhor forma de tratar essa questão, de modo a compatibilizar a efetiva execução contratual com a preservação da competitividade e do êxito das contratações?



DÚVIDAS

1. **Antes da disputa**, o ETP/TR ou aviso deve definir claramente local, prazo, logística mínima, condições de entrega, necessidade ou não de atendimento local, possibilidade ou vedação de subcontratação e sanções por descumprimento.
2. **Durante o julgamento**, se a empresa de outro Estado apresentar preço baixo, prazo apertado ou sinais de que dependerá de terceiro local, o agente deve diligenciar para que ela demonstre a execução própria ou a subcontratação autorizada, conforme o edital.
3. **Se houver confissão ou prova de subcontratação vedada**, a proposta deve ser recusada, porque não atende às condições da contratação.
4. **Se a empresa demonstrar execução viável**, não deve ser afastada apenas por sua localização.
5. **Na execução contratual**, o fiscal deve verificar se quem executa o objeto é a própria contratada ou subcontratada previamente autorizada. Subcontratação não autorizada deve gerar providências formais, inclusive eventual extinção contratual e aplicação de sanções.

DÚVIDAS

- Considerando que o art. 75 da Lei 14.133/21 dispõe, em seu inc. II, que é dispensável a licitação para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras (atualmente R\$ 65.492,11 – atualizado pelo Decreto 12.807/25), que o §1º, inciso I, do referido artigo estabelece que, para fins de aferição desse limite, deve ser observado o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora, surgem as seguintes dúvidas:

É possível realizar a contratação de serviços continuados, de natureza comum, com fundamento no art. 75, II, tomando por base um valor anual inferior a R\$ 65.492,11, inicialmente pelo período de 1 (um) ano, com previsão de prorrogação por até 5 (cinco) anos?

A dúvida consiste em saber se se está correta a interpretação de que o contrato referido poderá ser prorrogado sucessivamente até o limite de 5 anos, sem se preocupar com a ultrapassagem do limite de R\$ 65.492,11 no valor global do contrato ao final dos 5 anos, em face de que o valor anual é inferior ao limite estabelecido na Lei 14.133/21.

Outra dúvida reside sobre a vigência de um contrato por escopo, firmado por dispensa em razão do valor, cujo montante não tenha sido integralmente utilizado no exercício financeiro de origem. Há possibilidade de utilização desse contrato no exercício seguinte até o esgotamento do saldo contratual? Adicionalmente, questiona-se se o valor executado no exercício subsequente, referente a esse contrato, deve ser considerado para fins de apuração do limite previsto no art. 75, II, da Lei nº 14.133/2021 no exercício em curso.

DÚVIDAS

- PRORROGAÇÕES EM CONTRATOS ORIUNDOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO POR VALOR

É possível contratar serviço continuado comum por dispensa do art. 75, II, por 12 meses, com previsão de prorrogação por até 5 anos?

E, no contrato por escopo, o saldo não utilizado no exercício de origem pode ser executado no exercício seguinte?

Lei 14.133/21 · IN SEGES/ME nº 67/2021 · Decreto nº 12.807/2025

RESPOSTA OBJETIVA

SIM, é possível.

Mas a dispensa por valor não é “licença para esquecer” o limite legal.

SERVIÇO CONTINUADO

O contrato pode nascer por 12 meses e ser prorrogado, se o controle do limite for feito por exercício financeiro, unidade gestora e mesmo ramo de atividade.

CONTRATO POR ESCOPO

Pode atravessar o exercício seguinte para conclusão do objeto. O saldo executado deve entrar no planejamento e controle do limite do exercício em curso.

DISPENSA DE LICITAÇÃO

Art. 75 | Lei 14.133/21 É dispensável a licitação:

§ 1º Para fins de aferição dos **valores** que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do *caput* deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de **mesma natureza**, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade.

Fim da Orientação Normativa AGU nº 10/2009

PARA FINS DE ESCOLHA DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS CONVENCIONAIS (CONCORRÊNCIA, TOMADA DE PREÇOS E CONVITE), BEM COMO DE ENQUADRAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PREVISTAS NO ART. 24, I e II, DA LEI Nº 8.666/1993, A DEFINIÇÃO DO VALOR DA CONTRATAÇÃO LEVARÁ EM CONTA O PERÍODO DE VIGÊNCIA CONTRATUAL E AS POSSÍVEIS PRORROGAÇÕES.

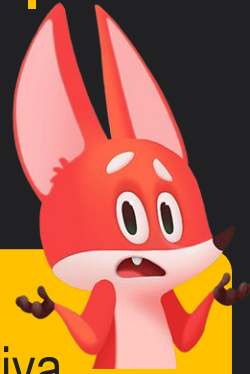
COMO CONTAR O LIMITE?

Art. 75, § 1º | Lei 14.133



1

Somatório do que for
despendido no exercício
financeiro



2

Pela respectiva
unidade gestora



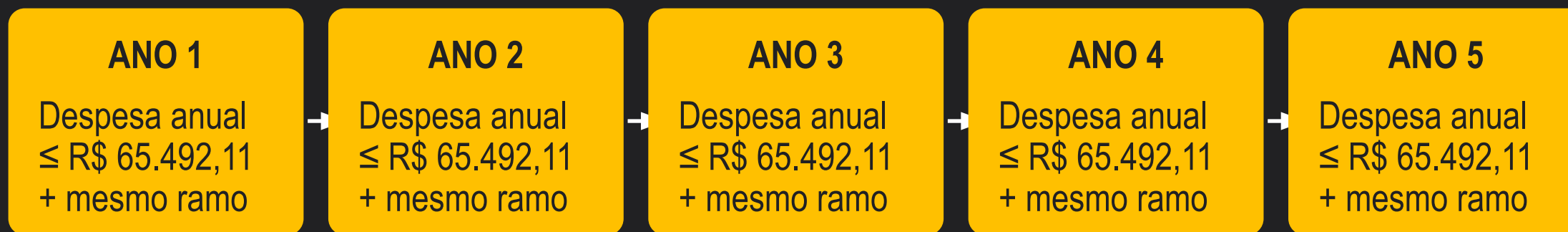
3

Com objetos de mesma natureza
mesmo ramo de atividade

Não é “por contrato isolado”. É por gasto anual da unidade gestora no mesmo ramo.

SERVIÇO CONTINUADO: 12 MESES + PRORROGAÇÕES

O valor global potencial de 5 anos não é, por si só, o critério para afastar a dispensa.



A prorrogação é possível se o gasto de cada exercício continuar dentro do limite, considerado o conjunto da unidade gestora.

A PRORROGAÇÃO NÃO É AUTOMÁTICA

A cada renovação, a Administração precisa “reabrir a conta”.

1. A necessidade continua?

O serviço permanece necessário e adequado à solução originalmente contratada?

2. O preço continua vantajoso?

A prorrogação deve ser mais vantajosa do que nova contratação.

3. O limite anual segue preservado?

Somar despesas da unidade gestora no mesmo ramo de atividade.

4. A contratada executou bem?

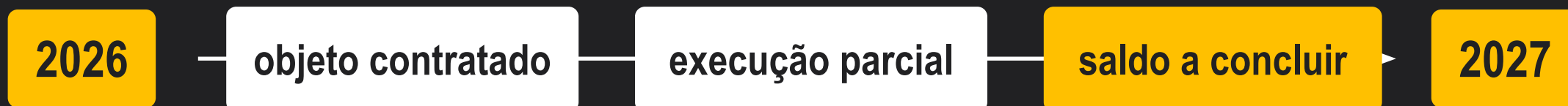
A prorrogação pressupõe regularidade da execução e manutenção das condições de habilitação.

5. Há dotação e formalização?

Prorrogação exige motivação, disponibilidade orçamentária e termo próprio, quando cabível.

CONTRATO POR ESCOPO: SALDO NO ANO SEGUINTE

Contrato por escopo não termina só porque virou o exercício financeiro.



O art. 111 da Lei 14.133 permite a prorrogação automática da vigência quando o escopo predefinido não for concluído no prazo contratual.

Atenção: concluir o escopo $\neq$ ampliar o objeto

O SALDO EXECUTADO NO ANO SEGUINTE CONTA?

Para fins de planejamento e controle da dispensa: SIM.

POR QUÊ?

O art. 75, § 1º, fala no somatório do que for despendido no exercício financeiro. Se o saldo é executado no ano seguinte, ele afeta a fotografia daquele exercício.

CUIDADO

Não se deve ignorar o saldo do contrato anterior para abrir novas dispensas no mesmo ramo e ultrapassar, na prática, o limite anual.

Tratamento orçamentário pode variar; o controle de contratação deve evitar fracionamento e burla ao limite.

POSSO PRORROGAR?

ESCOPO

Se for contrato por escopo, só prossiga para concluir o objeto original. Não amplie o objeto por saldo.

1. A necessidade continua e o objeto permanece o mesmo?

SIM

2. A despesa anual da UG, no mesmo ramo, fica abaixo do limite?

SIM

3. Há vantajosidade, orçamento e execução regular?

SIM

NÃO

PRORROGAÇÃO POSSÍVEL
com motivação,
vantajosidade
e controle anual do limite

Não prorrogue como rotina.
Replaneje e, se for o caso,
licite.

DÚVIDAS

- Outro ponto que gostaria de tratar refere-se ao compartilhamento de imóveis, especialmente nas situações em que são utilizadas chaves de rateio para a distribuição dos recursos entre as despesas relacionadas ao espaço ocupado por unidades que compartilham instalações em outro órgão. Nesse contexto, o mais adequado seria a consolidação do crédito orçamentário em uma natureza de despesa específica, evitando a necessidade de alocação individualizada em cada contrato de prestação de serviços. Utilizamos o TED para realizar estes compartilhamentos. O Termo de Execução Descentralizada (TED) é o instrumento legal que formaliza a transferência de créditos orçamentários entre órgãos ou entidades da administração pública da mesma esfera de governo, visando a execução de programas, projetos e atividades de interesse mútuo.



COMPARTILHAMENTO DE IMÓVEIS

Afinal, qual é a dúvida?

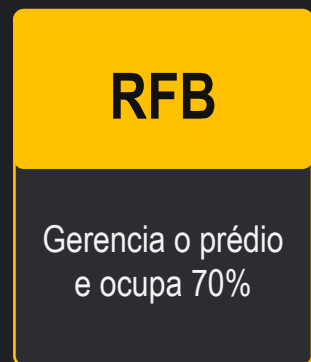


Quando vários órgãos dividem um mesmo prédio e as despesas comuns são rateadas, o órgão cliente pode descentralizar tudo em uma única natureza de despesa genérica de compartilhamento? Ou deve respeitar a natureza real de cada gasto, como limpeza, vigilância, energia e manutenção?

! A dúvida não é sobre o rateio em si. A dúvida é sobre como classificar orçamentariamente a cota de cada órgão.

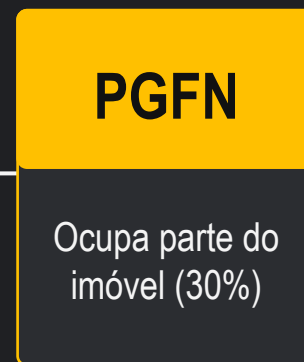
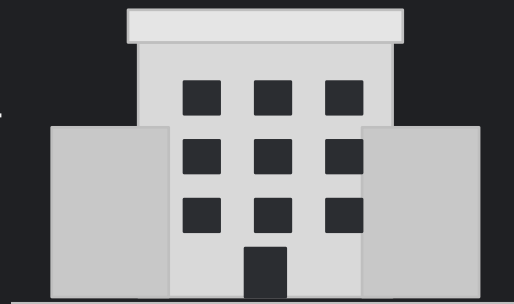
COMPARTILHAMENTO DE IMÓVEIS – EXEMPLO PRÁTICO

RFB gerencia o prédio; PGFN ocupa parte do imóvel



70%

da área total



30%

da área total

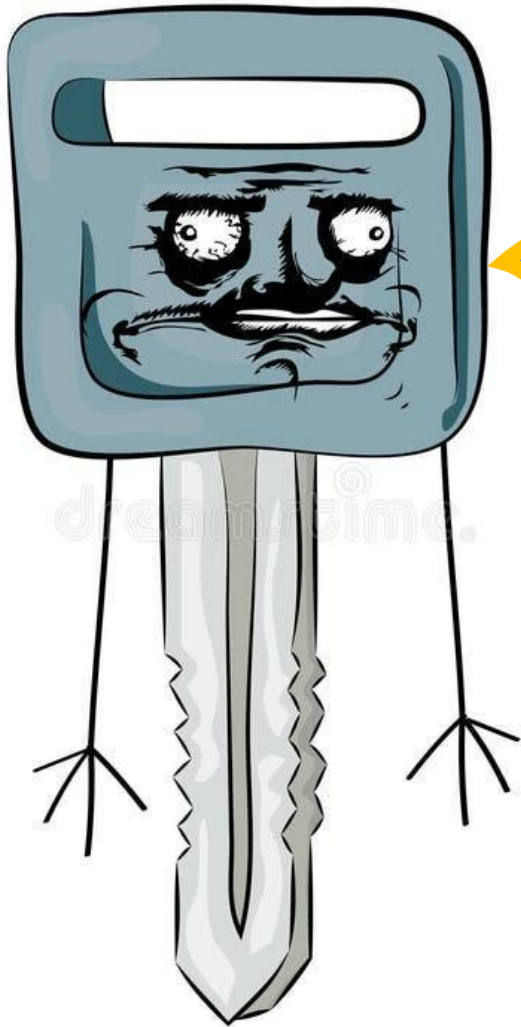
DESPESAS COMUNS MENSAIS	VALOR (R\$)
Limpeza	R\$ 20.000
Vigilância	R\$ 30.000
Energia	R\$ 10.000
Manutenção predial	R\$ 5.000
TOTAL	R\$ 65.000



Se a PGFN suporta 30% das despesas comuns, sua cota mensal é de R\$ 19.500.

$$R\$ 65.000 \times 30\% = R\$ 19.500$$

COMPARTILHAMENTO DE IMÓVEIS



Mas, afinal, o que é chave de rateio???

COMPARTILHAMENTO DE IMÓVEIS

Caminho 1: consolidar tudo



O órgão cliente descentraliza toda a sua cota em uma única ND genérica de compartilhamento.



Vantagem: simplifica a gestão.

Caminho 2: respeitar cada gasto



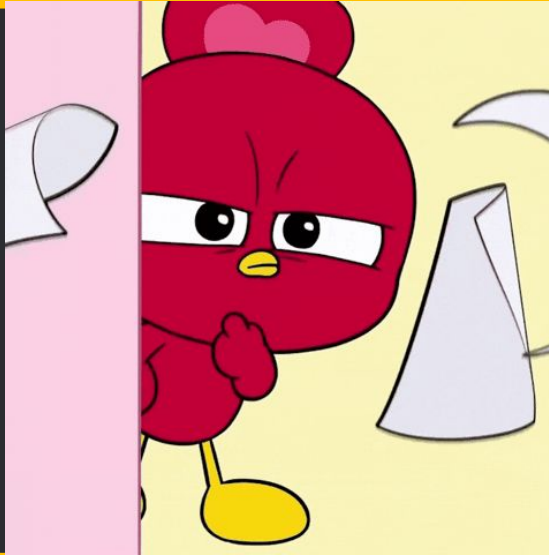
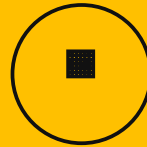
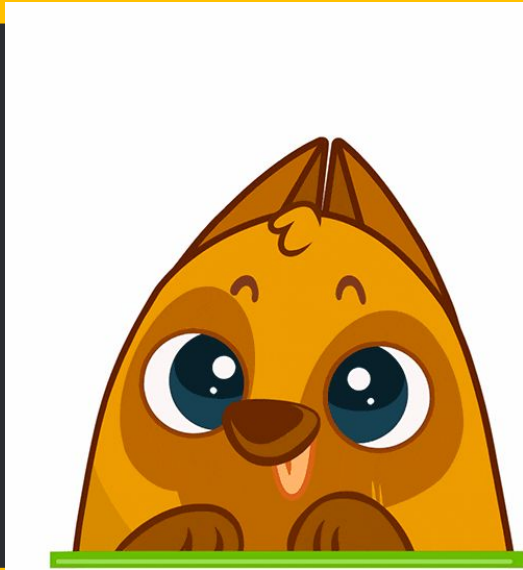
O órgão cliente separa a cota conforme a natureza real da despesa: limpeza, vigilância, energia, manutenção etc.



Vantagem: preserva a lógica orçamentária.

A dúvida é saber se o compartilhamento permite tratar tudo como uma só despesa ou se a classificação deve continuar espelhando o gasto real.

TRÊS PERGUNTAS DIFERENTES



**São temas diferentes: o TED organiza a descentralização;
a chave divide o custo; a ND classifica a despesa.**

NORMAS APLICÁVEIS

1



**Portaria MGI
nº 1.776/2026**

O art. 7º trata do rateio conforme a natureza do serviço.
O art. 12 exige descentralização prévia dos créditos e permite consolidar o valor anual estimado para serviços regulares.

2



**Decreto
nº 10.426/2020**

O TED formaliza a descentralização de créditos e exige plano de trabalho com plano de aplicação até o nível de elemento de despesa.

3



Ideia central

O compartilhamento organiza a relação e o fluxo financeiro, mas não muda, por si só, a natureza do gasto.

Pode haver consolidação para gestão; a classificação continua vinculada ao objeto custeado.

RESUMIANDO...

1

Pode consolidar para calcular e gerir.

2

Pode usar TED para descentralizar crédito, quando cabível.

3

Mas a classificação orçamentária deve acompanhar a natureza real da despesa.

4

Em regra, o compartilhamento não cria uma ND própria e exclusiva.

5

Só adote solução diversa se a área orçamentária indicar tratamento específico para ressarcimento.



Em resumo: o rateio divide o custo; o TED transfere o crédito; a ND continua sendo a do gasto efetivamente custeado.



@carolinazancaner